

# INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NA DEFESA DO DIREITO URBANÍSTICO

Tatiana Monteiro Costa e Silva<sup>1</sup>  
Adelson Silva dos Santos<sup>2</sup>

## 1 Introdução

Na atualidade, a sustentabilidade urbana é o que mais se almeja, porque não se concebe mais o crescimento urbano sem levar em consideração os critérios ambientais, econômicos, políticos e sociais, tendo em vista os instrumentos (inclusive os internacionais) que estão à disposição do Poder Público para a concretização dessa tarefa.

Inserese aí, o direito urbanístico, disciplina jurídica do direito público que tem por objeto o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, ordenação urbanística, utilização de instrumentos de intervenção urbana, dentre outros aspectos.

Dessa forma, os instrumentos internacionais vêm contribuir para defender e preservar o meio ambiente urbano, dando direcionamentos por meio de planos, programas e planejamento a serem seguidos pelas Entidades Soberanas quando da elaboração de suas políticas públicas.

Dentre os instrumentos internacionais, destaca-se o Relatório Brundland e a Agenda 21, dois instrumentos fundamentais para o planejamento urbanístico e formulação de políticas públicas, principalmente após a Conferência de Estocolmo de 1972.

O Relatório Brundland foi uma comissão formada com a incumbência de preparar uma Agenda Global para a mudança, enfocando a questão ambiental em várias vertentes.

Já a Agenda 21 foi uma das principais consequências da Conferência do Rio de Janeiro em 1992. É um plano de ação que leva os países e municípios a adotar, gradualmente, um modelo de desenvolvimento sustentável.

Não custa recordar que a proteção do meio ambiente, em todos os seus aspectos, não conhece fronteiras. Tudo está implicado. A relação do ser humano com o seu meio está interligada com toda a terra. O que nos marca é a interdependência, pois o nosso

---

<sup>1</sup> Advogada, especialista em direito ambiental e mestranda em direito ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA, e bolsista da FAPEAM/AM.

<sup>2</sup> Juiz do Trabalho em Manaus/Am e mestrando em direito ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

futuro é comum. Escrever sobre instrumentos internacionais é entrar no âmbito da necessidade, já que a proteção do meio ambiente importa a todos, sob pena de ineficácia e comprometimento da perpetuação da vida em todas as suas formas, até mesmo da que tem consciência de si. A internacionalização dos instrumentos de proteção, embora respeite as diferenças, deveria ser vinculante a todos os Estados, considerando que as políticas e direcionamentos jurídicos precisam ser comuns, pois a proteção ambiental é uma necessidade que se impõe a todos.

Portanto, o presente estudo tem o condão de mostrar a importância desses instrumentos internacionais no direito urbanístico, visando a sustentabilidade das *urbs*, evitando dessa forma, o efeito colateral negativo que vem sendo delineado nas cidades brasileiras nas últimas décadas, na qual se habitam os espaços ambientalmente mais frágeis.

## 2. A questão urbana

A questão urbana e sua gestão é um dos grandes dilemas da atualidade, já que não se concebe mais o crescimento desordenado e irregular dos pequenos, médios e grandes centros urbanos, considerando os instrumentos que estão à disposição do Poder Público para conter esse descompasso existente, especialmente com a introdução no direito urbanístico dos instrumentos internacionais como a Agenda 21 e o Relatório Brundland, e, mais recentemente com o advento do Estatuto da Cidade.

Primeiro, vejamos este quadro caótico que se desenvolveu no Brasil, no qual a urbanização intensiva já mudou estruturalmente a ordem social, econômica, política e ambiental, redefinindo a ocupação do território nacional.

Esse processo de urbanização começou com a industrialização que conferiu uma nova fisionomia as cidades, que expandiu e concentrou na rede urbana. A expansão urbana não significa apenas o crescimento populacional e a ocupação de mais espaço territorial, mas também pressão contra os recursos naturais, construção de nova cultura, com contribuição de vários segmentos sociais, entre outros matizes da construção humana.

Para Edésio Fernandes<sup>3</sup> a globalização também interfere no crescimento das cidades:

---

<sup>3</sup> FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. P. 15.

“Com o declínio da produção industrial tradicional, profundas mudanças tecnológicas e o aumento significativo dos fluxos internacionais de comércio e investimentos, a nova ordem econômica pós-industrial tem se redirecionado para o setor de investimentos financeiros, trocas comerciais e prestação de serviços, especialmente de informação, no contexto da industrialização ao longo do século XX, a base urbana também é essencial para as novas formas de produção econômica”.

O Brasil não teve políticas públicas bem definidas até o regime militar, as questões como habitação, transporte e saneamento só passaram a ser considerados importantes e críticos quando as cidades brasileiras chegaram a patamares consideráveis<sup>4</sup>.

Então, no texto constitucional, visualizam-se dois caminhos paralelos no sentido de preocupação com a garantia ao acesso à cidade para toda a coletividade, no campo da política urbana e a preocupação com a qualidade ambiental.

Contudo, mesmo a defesa do meio ambiente sendo um dos princípios observados nas atividades econômicas, as disposições sobre o meio ambiente e sobre a política urbana não se comunicam com conseqüências negativas principalmente para a proteção do ambiente construído. Este parece ficar protegido somente quando apresenta possibilidades de ser considerado parte do patrimônio histórico, cultural, artístico ou ambiental<sup>5</sup>.

Assim, cerca de 80% da população brasileira – de um total de 165 milhões – vive atualmente nas cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas o que provocou impactos ambientais comparáveis aos efeitos de catástrofes naturais<sup>6</sup>.

Isto porque, as cidades são ecossistemas criados pelo homem que têm a tendência de consumir a energia produzida por ecossistemas naturais e de alocá-las segundo seus próprios interesses segundo Emílio F. Moran<sup>7</sup>.

Não é por acaso que o aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade, que passou a ter natureza jurídica não só com a Carta Magna de 88, mas principalmente com o advento do Estatuto da Cidade em 2001. Isso em decorrência

---

<sup>4</sup>JORGE, W. Edson. Política e Planejamento Territorial. In PHILLIP. E e Outro (org). Curso de Gestão Ambiental, p. 272.

<sup>5</sup> REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental, da constituição de 88 ao estatuto da cidade. Reforma Urbana e Gestão Democrática. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; Cardoso, Adauto Luiz (org.). Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

<sup>6</sup> FERNANDES, Édesio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. P. 11.

<sup>7</sup> MORAN, Emílio F. Adaptabilidade humana. Uma introdução à antropologia ecológica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 372.

do vocábulo “urbano” do latim *urbs, urbis*, significa cidade e, por extensão os habitantes desta<sup>8</sup>.

O desenvolvimento urbano tem levado a uma exclusão social que tem correspondido também a um processo de segregação territorial, o que tem ocasionado a mortalidade infantil, incidência de doenças, um baixo grau de escolaridade, o difícil acesso a serviços públicos, infra-estrutura urbana e equipamentos coletivos precários e a inexistência de áreas verdes para o lazer e bem estar da coletividade.

Esse processo de crescimento desordenado urbano tem sido também, um processo de ilegalidade urbana. É o que adverte Edésio Fernandes sobre o assunto:

“O fenômeno da ilegalidade urbana não pode ser mais ignorado, especialmente quando se sabe que a maioria da população urbana - entre 40% e 70% - vive ilegalmente nas grandes cidades brasileiras, em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços etc. sendo que em média 20% da população vive em favelas. Esse número tenderá a crescer com o aumento da pobreza urbana”.

É uma prática que não se restringe somente aos grupos pobres, todavia, sabe-se que são os mais afetados pelas conseqüências desse processo perverso.

Vislumbra-se uma inversão de valores, onde o principio da função social da propriedade está sendo utilizado pela coletividade/sociedade por meios antijurídicos, a exemplo das invasões, onde a população de baixo poder aquisitivo busca através de atos alcançar a função social da propriedade, principio constitucional amplamente conhecido e que devido ao funcionamento anormal de instituições não se implementa<sup>9</sup>.

Outra questão preocupante é a violência urbana que vem aumentando a cada dia, que nada mais é do que uma conseqüência desse quadro caótico que se instalou nas cidades brasileiras nas últimas décadas.

Por isso, o direito urbanístico é um importante instrumento para conter esse descompasso verificado, para que o homem não se veja engolfado pela civilização caótica que se aproxima.

### 3 Direito urbanístico

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 204.

<sup>9</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger; BUSQUETS, Cristina Del Pilar. Favelas, invasões e modalidades de loteamentos. Temas de Direito Urbanístico. DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

Antigamente, o urbanismo não tinha a importância que se tem hoje, já que visava a arte de embelezar as cidades, como também tinha o objetivo de resolver os problemas sanitários. Posteriormente, sua concepção tornou-se mais ampla, com sentido social e humano, para que se organize o espaço visando à realização da melhoria da qualidade de vida do homem nas cidades<sup>10</sup>.

O aspecto histórico do direito urbanístico no Brasil é consequência de um conluio conservador, no âmbito das academias, do Estado, do mercado e da própria sociedade, recheadas com rupturas com a lógica segregadora de apropriações das cidades, uma vez que torna ainda mais precária a realidade urbana, ao influxo das pressões pelo acesso ao solo e às condições mínimas de qualidade de vida<sup>11</sup>.

O enfrentamento da questão urbano ambiental no contexto acima evidenciado requer uma compreensão dos fatores envolvidos, e por isso a importância da ciência jurídica neste contexto, uma vez que tem o condão de minimizar essas mazelas existentes nas *urbs*.

Assim, o direito urbanístico é produto das transformações sociais que vem ocorrendo atualmente na sociedade, objetivando a convivência urbana de forma harmônica, considerando que esta “convivência” pressupõe uma série de regras especiais.

Alguns autores entendem que o direito urbanístico é um capítulo especial do direito administrativo, entre eles: Ítalo Di Lorenzo, Vírgilio Testa, Guaita, Nuñez Ruriz; enquanto outros negam essa dependência como Laubadère e Farjat<sup>12</sup>.

No direito pátrio tal questão ainda não é sedimentada, alguns entendem que o direito urbanístico pertence a várias instituições jurídicas, considerando-a como uma disciplina síntese.

Percebe-se que a norma que sintetiza visa regular a atuação do Poder Público, quanto à ordenação do solo urbano, inserindo-se na área do Direito Público. Então, tem sempre como titular uma pessoa de Direito Público, uma vez que protege os interesses da coletividade como um todo, sendo uma regra compulsória<sup>13</sup>.

Vários são os princípios que dão sustentação a essa disciplina jurídica, destacando: princípio de que o urbanismo é uma função pública; princípio da conformação da

---

<sup>10</sup> MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. Revista de Direitos Difusos. Direito urbanístico e qualidade de vida nas cidades. São Paulo: Adocas, 2000.

<sup>11</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do direito urbanístico no Brasil: avaliação histórica. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Ano 3, nº 16 – julho-agosto. São Paulo:ediforum, 2004, p. 1763.

<sup>12</sup> MUKAI, Toshio. Direito Urbano-Ambiental Brasileiro. São Paulo: Dialética, 2002. p. 21.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 43.

propriedade urbana; princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas; princípio da afetação das mais-valias aos custos da urbanificação e princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

As normas que dão sustentação a essa disciplina jurídica são várias, a começar pela Lei Maior, que dedicou atenção especial ao especificar as diretrizes do desenvolvimento urbano em seu artigo 21, XX e mais adiante aborda de forma límpida em seu art. 182, sobre a função social da propriedade urbana que atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Também abordou os planos urbanísticos em seu artigo 21, IX; 30, VIII e novamente o artigo 182.

Quanto à competência a própria Constituição de 1988 fixou parâmetros, a começar pelo artigo 21, inciso XX, que declara competir à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Já o inciso IX descreve que compete a União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O planejamento urbano local ficou assegurado no artigo 30, VIII da Lei Maior, reconhecendo a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O art. 24 da CF de 88 dispõe que compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. O Município deverá “suplementar a legislação federal e estadual, no que couber”, conforme o inciso II do art. 30.

Nessa disciplina jurídica, vários autores participam dos conflitos oriundos da vida em sociedade, tais como o Poder Público, os proprietários do solo, os terceiros vizinhos, os construtores, as associações de defesa, os elaboradores de projeto, dentre outros. Para apaziguar esses conflitos, mister se faz emergir mecanismos de consenso, acordo e também harmonia, na qual os interessados poderão expor suas opiniões e buscar o melhor denominador comum para a coletividade.

Convém manifestar que dois aspectos são importantes para o direito urbanístico: o direito urbanístico como objetivo e como ciência. O doutrinador José Afonso da Silva<sup>14</sup> conceitua essas duas feições da seguinte forma:

---

<sup>14</sup> Idem, p. 36.

“o direito urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídica reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis - o que vale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; e o direito urbanístico como ciência que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividades urbanística.”

Assim, o direito urbanístico tem por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse ecológico e social, como também detêm instrumentos de intervenção urbana.

Atualmente, o uso do solo urbano, objeto do direito urbanístico, visa ao desenvolvimento integrado das comunidades. Não mais como anteriormente, no sentido do arranjo físico-territorial das cidades. Hoje, passou a ser componente essencial da proteção do meio ambiente, bem como do desenvolvimento econômico-social, nacional, regional e, especialmente local.

Trata-se de uma imposição administrativa, sendo, portanto, espécie do gênero limitações administrativas, devendo ter como fonte primária de normatividade a lei formal. Desse modo, segundo a repercussão que têm sobre o comportamento dos indivíduos, também classificam-se nas modalidades de fazer (positiva), não fazer (negativa) e deixar de fazer (permissiva)<sup>15</sup>.

Por meio das políticas públicas o direito urbanístico se concretiza, tendo como meta e objetivo a sustentabilidade urbana, constituindo instrumentos de ação governamental<sup>16</sup>. Ação governamental visa coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>17</sup>.

Os instrumentos internacionais acima elencados vêm contribuir para defender e preservar o meio ambiente urbano, devendo ser incorporado às políticas públicas internas dos Estados Soberanos, por intermédio dos seus planos, programas e planejamento, ou seja, por meio de políticas públicas concretas e eficazes.

#### 4 Instrumentos Internacionais – Relatório Bruntland e Agenda 21

---

<sup>15</sup> MUKAI, Toshio. Direito urbanístico e planejamento municipal. Fórum de Direito Urbano Ambiental. Ano 3 – nº 15 – maio/junho. São Paulo: Editora Fórum, 2004.

<sup>16</sup> SILVA, Solange Teles. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Ano 1 – agosto- dezembro. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas/Secretaria de Estado e Cultura/Universidade do Estado do Amazonas, 2003.

<sup>17</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

O conceito síntese de desenvolvimento sustentável tal qual como o conhecemos deve-se graças a Comissão Brundtland. Essa comissão surgiu como consequência da Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas em 1972, que teve como consequência o surgimento de vários princípios para a defesa do meio ambiente.

O Relatório Brundtland foi o primeiro relatório internacional que utilizou e defendeu o conceito de “desenvolvimento sustentável”<sup>18</sup>, entendido como aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidades das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”.

Passado algum tempo, os efeitos da Declaração de Estocolmo pouco se fez sentir, no sentido da implementação e prosseguimento das diretrizes ali levantadas e debatidas, fazendo emergir a necessidade da formação dessa Comissão com o intuito de se proceder as medidas preparatórias, indicando os problemas centrais a abordar e os rumos a adotar<sup>19</sup>.

A Comissão foi presidida pela ministra Gro Harlem Brundtland, da Noruega, e integrada por vinte membros, sendo 10 (dez) representantes de países desenvolvidos e 10 (dez) representantes de países em desenvolvimento.

Foi incumbida de preparar “Uma agenda global para a mudança<sup>20</sup>”, tendo como metas principais:

“propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000 e daí em diante; recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento; considerar meios e maneiras pelos quais a comunidade internacional possa lidar mais eficientemente com as preocupações de cunho ambiental; ajudar a definir noções comuns relativas a questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários para tratar com êxito os problemas de proteção e da melhoria do meio ambiente, uma agenda de longo prazo a ser posta em prática nos próximos decênios, e os objetivos a que aspira a comunidade mundial”.

Destaca-se o processo de trabalho da Comissão, que envolveu uma grande quantidade de pessoas, (organizações não-governamentais, representante de instituições,

---

<sup>18</sup> SANTILI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 30.

<sup>19</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Comentando o Relatório Brundtland. Direito Ambiental Internacional. p. 31.

<sup>20</sup> Nosso Futuro Comum, cit. P. XI.



a título individual), sendo realizada várias audiências públicas nos cinco continentes do planeta, onde várias informações foram coletadas e que foram incorporadas no trabalho final da Comissão<sup>21</sup>.

Juliana Santili<sup>22</sup> ressalta a importância do Relatório para proteção do meio ambiente:

“O relatório denuncia a rápida devastação ambiental e o risco de exaurimento dos recursos ambientais do planeta, caso tal modelo de desenvolvimento persista, e relaciona 109 recomendações dirigidas à implementação dos objetivos estabelecidos na Declaração de Estocolmo, de 1972, prevendo um ritmo corrente de desenvolvimento que impediria o acesso aos recursos naturais necessários para a sobrevivência das futuras gerações. O Relatório Brundtland destaca os três componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento sustentável: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social”.

Nosso Futuro Comum estabeleceu fortes conexões entre o desequilíbrio ambiental e a pobreza, principalmente entre o modo de organização social que leva a intranquilidade ambiental e a política que para se concretizar com as premissas do desenvolvimento sustentável depende do esforço político.

O viés ambiental já estava gravado no conceito de desenvolvimento sustentável, no sentido de que o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável<sup>23</sup>.

A ECO/92 obteve vários resultados, destacando os seguintes documentos internacionais: a) adoção de duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e a Convenção sobre a Diversidade Biológica; b) subscrição de documentos de fixação de grandes princípios normativos e/ou de linhas políticas a serem adotadas pelos Governos; (1) a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, (2) a Agenda 21, (3) a Declaração de Princípios sobre as Florestas.

Assim, a Agenda 21 é um importante efeito da ECO/92, sendo um plano de ação para o desenvolvimento sustentável, ligando o meio ambiente e desenvolvimento sob a forma de um vasto inventário de ações e estratégias a realizar<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. A comissão brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. Direito Ambiental Internacional. DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. (org.). Santos, SP: Leopoldianum, 2001.

<sup>22</sup> SANTILLI, idem, p. 31.

<sup>23</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. A comissão brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. Direito Ambiental Internacional. DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. (org.). Santos, SP: Leopoldianum, 2001.

<sup>24</sup> DERANI, Cristiane. Aspectos jurídicos da agenda 21. Direito Ambiental Internacional. DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. (org.). Santos, SP: Leopoldianum, 200, p. 65.

É uma Agenda traçada para todo o século XXI, as ações devem ser implantadas pelos Estados, estabelecendo um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental, elaborada por países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A Agenda 21 é um plano de ação que leva os países e municípios a adotar, gradualmente, um modelo de desenvolvimento sustentável, sendo um componente social, que se diferencia do desenvolvimento tradicional, uma vez que: a) promove a Agenda 21, promovendo formas participativas de gestão; 2) subsidia, incrementa e realiza as políticas públicas, dando-lhes sustento; 3) promove a construção e descoberta de parcerias<sup>25</sup>.

Estipula várias diretrizes que deverão servir de base para cooperação multilateral e bilateral quanto a políticas de desenvolvimento: financiamentos de combate à pobreza, política demográfica, educação, saúde, abastecimento de água potável, saneamento, tratamento de esgotos e detritos, agricultura, desenvolvimento rural, gerenciamento dos recursos hídricos do solo e das florestas.

Neste sentido, Guido Soares<sup>26</sup> citando Edith Brawn Weiss sobre as prioridades da Agenda 21: atingir crescimento sustentável, pela integração do meio ambiente e desenvolvimento, aos processos decisórios; fortalecimento de um mundo de equidade, pelo combate à pobreza e pela proteção da saúde humana; tornar o mundo habitável pelo trato das questões de suprimento de água às cidades, da administração dos rejeitos sólidos e da poluição urbana; encorajar um eficiente uso dos recursos, categoria que inclui o gerenciamento de recursos energéticos, cuidado e uso de água doce, desenvolvimento florestal, administração de ecossistemas frágeis, conservação da biodiversidade e administração dos recursos da terra; proteger os recursos regionais e globais, incluindo-se a atmosfera, os oceanos e mares e os recursos marinhos; e gerenciamento dos resíduos químicos e perigosos e nucleares.

A Agenda 21 global já perfilhava que o desenvolvimento sustentável juntamente com a proteção do meio ambiente somente daria certo com o apoio das comunidades locais, por isso, o processo de construção das Agendas 21 locais.

A implementação desse processo no Brasil ficou sob a responsabilidade da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS, a primeira fase ocorreu entre 1996 a 2002.

---

<sup>25</sup> LANFREDI, Geraldo Ferreira. Política ambiental. Busca e efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>26</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 83.

Essa comissão decidiu fazer licitação pública para a realização de seis diagnósticos setoriais que apontassem o quadro vigente em seis áreas básicas, os problemas, os conflitos, as estratégias e as ações prioritárias: 1) gestão de recursos naturais; 2) agricultura sustentável; 3) cidades sustentáveis; 4) redução das desigualdades sociais; 5) infra-estrutura e integração regional e 6) ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil a Agenda 21 é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico<sup>27</sup>.

O Programa da Agenda 21 vem sofrendo alguns desafios<sup>28</sup> para a sua implementação, destacando os seguintes:

- Implementar a Agenda 21 Brasileira. Passada a etapa de elaboração, a Agenda 21 Brasileira tem agora o desafio de fazer com que todas as suas diretrizes e ações prioritárias sejam conhecidas, entendidas e transmitidas, entre outros, por meio da atuação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21 Brasileira; elaboração e implementação do Sistema da Agenda 21; mecanismos de implementação e monitoramento; integração das políticas públicas; promoção da inclusão das propostas da Agenda 21 Brasileira nos Planos das Agendas 21 Locais.
- Orientar para a elaboração e implementação das Agendas 21 Locais. A agenda 21 local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções e estabelecimentos de prioridades para a gestão desde um estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até um bairro, uma escola. O processo deve ser articulado com outros projetos programas e atividades do governo e sociedade, sendo consolidado, dentre outros, a partir do envolvimento dos agentes regionais e locais; análise, identificação e promoção de instrumentos financeiros; difusão e intercâmbio de experiências; definição de indicadores de desempenho.
- Implementar a formação continuada em Agenda 21. Promover a educação para a sustentabilidade através da disseminação e intercâmbio de informações e experiências por meio de cursos, seminários, workshops e de material didático. Esta ação é fundamental para que os processos de Agendas 21 Locais ganhem um salto de qualidade, através da formulação de bases técnicas e políticas para a sua formação;

---

<sup>27</sup> VIANA, Gilney. Retirado do site: [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br), dia 26/10/2005 às 11:20.

<sup>28</sup> VIANA, Gilney. Retirado do site: [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br), dia 26/10/2005 às 11:20.

trabalho conjunto com interlocutores locais; identificação das atividades, necessidades, custos, estratégias de implementação; aplicação de metodologias apropriadas, respeitando o estágio em que a Agenda 21 local em questão está.

Mesmo contendo todos esses desafios acima aludidos, tem provado ser um eficiente instrumento para a sociedade, trazendo a compreensão dos conceitos de cidadania e de sua aplicação, sendo hoje um mecanismo importante na formação de políticas públicas no Brasil<sup>29</sup>.

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável absorto no Relatório Brundland, bem como a Agenda 21, são instrumentos dinâmicos capazes de abarcar áreas em que os recursos naturais e outras áreas do conhecimento humano existentes poderiam ser preservados e ajustados. Se todas as políticas e princípios abarcados forem colocados em prática, será suficiente para coibir a degradação dos recursos naturais, especialmente nos pequenos, médios e grandes centros urbanos, contribuindo para o direito urbanístico como condição *sine qua non* para a sustentabilidade das cidades e a sobrevivência da própria espécie humana.

## 5 Da cidade que temos para a cidade que queremos

Um dos maiores desafios da atualidade consiste no acelerado crescimento das cidades, ocorrido no mundo em geral, principalmente após a Segunda Guerra Mundial<sup>30</sup>, estando ligado umbilicalmente ao crescimento populacional, e atualmente ao processo de globalização.

Assim, viver nos centros urbanos não condiz somente com conforto, comodidade, trabalho, saúde, que são benefícios e regalias que pequena parcela da coletividade possui e que outra grande parcela nem imagina o que seja.

A Coletividade busca também a paz interior, ou seja, que a espiritualidade esteja abarcada também pelos confortos que as *urbs* podem proporcionar. No entanto, tal desejo encontra-se muito aquém do esperado, já que os núcleos urbanos apresentam problemas que são inerentes às concentrações humanas: violência, alienação, solidão e indiferença social, desconfiança e exclusão entre as pessoas, poluição (visual, atmosférica, sonora, eletromagnética, hídrica), maior exposição a vírus e bactérias,

---

<sup>29</sup> VIANA, Gilney. Retirado do site: [www.ambietebrasil.com.br](http://www.ambietebrasil.com.br), dia 26/10/2005 às 11:20.

<sup>30</sup> PENNA, Carlos Gabaglia. O Estado do planeta. Sociedade de consumo e degradação ambiental. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999, p. 101.

condições sanitárias precárias, custos mais elevados para produtos primários, trânsito caótico, favelas, invasões de terras, dentre outros.

Por isso, o direito urbanístico é imprescindível para o bom e regular funcionamento dos centros urbanos, no sentido de concretizar não só os aspectos de conforto mais também a espiritualidade que deve coexistir nas cidades, bem como o extermínio dessas diferenças sociais existentes, por meio de políticas públicas concretas e eficientes.

No seio dessas políticas urbanas, de forma reinante e incorporado ao direito pátrio o conceito de desenvolvimento sustentável formulado pelo Relatório Brundtland, bem como a implementação da Agenda 21 em todas as cidades do globo, buscando também os aspectos da paz interior e social, exterminando dessa forma os problemas que são inerentes às cidades, em contrapartida preservando os recursos naturais.

Convém ressaltar neste momento outro instrumento internacional, a Conferência Habitat, que estabeleceu um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, visando à melhoria dos assentamentos humanos, e, tem como tema a “Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um Mundo em Urbanização”.

A Agenda Habitat enfocou o desenvolvimento das cidades, devendo seus habitantes ter condições a uma vida digna, com a garantia ao saneamento básico, à saúde, à educação, ao transporte, ao emprego, ao lazer, esporte e cultura.

Essas diretrizes internacionais não devem ficar no esquecimento, devem ser implementadas e aplicadas pelo direito urbanístico. Sabe-se que é uma tarefa árdua e difícil, como bem ponderou “Nosso Futuro Comum” ao afirmar que o desenvolvimento sustentável, bem como a sua aplicabilidade depende do empenho político, envolvendo todas as vertentes: política, econômica, social, produção, tecnológica, internacional e administrativo.

Portanto, os instrumentos internacionais devem ser levados a sério, sendo obrigatoriamente incorporados ao direito urbanístico, visando a sustentabilidade urbana e a sobrevivência da coletividade, considerando os dizeres de Washigton Novaes<sup>31</sup>:

“Quase sempre que se discute o desenvolvimento sustentável e/ou preservação do meio ambiente sobrevém a tentação de fugir a essa explicitação de conflitos. Porque é difícil, penoso, provoca sempre reações agressivas dos setores econômicos ou sociais que tenham de assumir ônus, custos, nas soluções. Mas

---

<sup>31</sup> NOVAES, Washington. Agenda 21: um novo modelo de civilização. Meio Ambiente no século 21. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. TRIGUEIRO, André (coord.). Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 327.

não há como fugir a isso – ou então se caminhará para propostas ineficazes, distantes de soluções”.

## 6. Conclusão

Dessa forma cumpre buscar a cidade sustentável, mediante a aplicação dos instrumentos internacionais construídos com ampla participação. Tais instrumentos deveriam sair do papel e encontrar aplicação por sua tradução prática e viável no nível local. É o caso de por em prática o princípio da responsabilidade de todos, embora diferenciada, na edificação do habitat urbano sustentável.

As diretrizes internacionais não devem ficar no esquecimento, devem ser implementadas e aplicadas pelo direito urbanístico. O desenvolvimento urbano sustentável não pode depender apenas do empenho político, mas envolver todos, de acordo com o princípio da participação informada com as diretrizes internacionais e seus instrumentos mitigados a nível local, envolvendo todas as vertentes: política, econômica, social, produção, tecnológica, internacional e administrativo.

Não se deve conceber como aceitável o crescimento desordenado e irregular de qualquer centro urbano, porque já existem instrumentos, inclusive internacionais, capazes de proporcionar diretrizes para a edificação da cidade sustentável.

O meio ambiente construído tem o mesmo status de qualquer aspecto do meio ambiente e, por isso, não deve ter sua proteção jurídica e efetiva atrelada à proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico. Ao contrário, o crescimento regular e ordenado da cidade, por implicar na sadia qualidade de vida do ser humano deve ter a mesma proteção que as outras dimensões do ambiente.

O direito não deve ficar ao reboque das ondas, mas apresentar instrumentos eficazes para conter o descompasso entre a cidade que temos e a que queremos. Papel relevante assume aí o Direito Urbanístico para promover a sadia qualidade de vida no meio ambiente urbano. Por isso, o direito urbanístico é imprescindível para o funcionamento dos centros urbanos, no sentido de concretizar não só os aspectos de conforto mais também a espiritualidade (cultura) que deve coexistir nas cidades, bem como o extermínio dessas diferenças sociais existentes, por meio de políticas públicas concretas e eficientes.

No bojo dessas políticas urbanas, incorporado ao direito pátrio o conceito de desenvolvimento sustentável formulado pelo Relatório Bruntland, bem como a

implementação da Agenda 21 em todas as cidades do globo, buscando também os aspectos da paz interior e social, exterminando dessa forma os problemas que são inerentes às cidades, em contrapartida preservando os recursos naturais, com enfoque no desenvolvimento das cidades, devendo seus habitantes ter condições a uma vida digna, com a garantia ao saneamento básico, à saúde, à educação, ao transporte, ao emprego, ao lazer, esporte e cultura.

## Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002

BUCCI, Maria Paula Dallari. A comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. Direito Ambiental Internacional. DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. (org.). Santos, SP: Leopoldianum, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). Temas de direito urbanístico. Editora Revista dos Tribunais, 1991.

DERANI, Cristiane. Aspectos jurídicos da agenda 21. Direito ambiental internacional. DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (org.). Santos, SP: Leopoldianum, 2001.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. FERNANDES, Edésio. (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 204.

GRUPENMACHER, Betina Treiger; BUSQUETS, Cristina Del Pilar. Favelas, invasões e modalidades de loteamentos. Temas de Direito Urbanístico. DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

JORGE, W. Edson. Política e planejamento territorial. In PHILLIP, E. e outros (org). Curso de Gestão Ambiental. São Paulo: Manole editora, 2005.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. Política ambiental. Busca e efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MATOS, Eduardo Lima. Autonomia municipal e meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. Revista de Direitos Difusos. Direito urbanístico e qualidade de vida nas cidades. São Paulo: Adocas, 2000.

MORAN, Emílio F. Adaptabilidade humana. Uma introdução à antropologia ecológica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MUKAI, Toshio. Direito urbanístico e planejamento municipal. Fórum de Direito Urbano Ambiental. Ano 3 – nº 15 – maio/junho. São Paulo: Editora Fórum, 2004.

MUKAI, Toshio. Direito Urbano-Ambiental Brasileiro. São Paulo: Dialética, 2002.

Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

NOVAES, Washington. Agenda 21: um novo modelo de civilização. Meio Ambiente no século 21. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. TRIGUEIRO, André (coord.). Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

PENNA, Carlos Gabaglia. O Estado do planeta. Sociedade de consumo e degradação ambiental. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999.

PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do direito urbanístico no Brasil: avaliação histórica. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Ano 3, nº 16 – julho-agosto. São Paulo:ediforum, 2004.

REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental, da constituição de 88 ao estatuto da cidade. Reforma Urbana e Gestão Democrática. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; Cardoso, Adauto Luiz (org.). Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

SANTILI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 83.

SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Comentando o Relatório Bruntland. Direito Ambiental Internacional. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1995.

SILVA, Solange Teles. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Ano 1 – agosto- dezembro. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas/Secretaria de Estado e Cultura/Universidade do Estado do Amazonas, 2003.



VIANA, Gilney. Agenda 21 brasileira. [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br). Dia 26/10/2005 às 11:20.