

## INTRODUÇÃO

É imperativo do presente trabalho demonstrar que a cidade deve atender às demandas sociais, observando as necessidades individuais com a mesma importância. Lado a lado, também, o meio ambiente deve ser protegido de ingerência irracional posto que afeta, diretamente, a vida humana.

Portanto, a problemática da compatibilização dos interesses sociais e da proteção do meio ambiente será lançada no contexto da proibição do retrocesso, no sentido de que as conquistas de níveis de proteção, em ambos os casos, não podem ser afastadas. Ao revés, a realização de direitos socioambientais precisa ser efetivada progressivamente para assegurar a dignidade humana, do grupo e de seus indivíduos.

Esta aplicação progressiva, diametralmente contrária à proibição do retrocesso, é trasladada ao terreno da prática quando são lançadas as características dos espaços ocupados, da sociedade que o desenha, bem como dos aspectos naturais do mesmo. As cidades foram idealizadas para cumprir funções delineadas a partir das relações sociais sob locais que ofereciam condições para tanto. Com o decorrer do tempo, notam-se alterações da própria sociedade e, por via reflexa, dos ambientes ocupados que não mais suportam certos modelos de ocupação. O embate gerado é tratado como verdadeira crise, em que as necessidades sociais não são mais atendidas pela ausência de condições ambientais, e o círculo vicioso está instaurado. Fenômenos como pobreza, falta de acesso à moradia adequada, construção em áreas de risco, ausência de saneamento, segregação sócio-espacial, conflitos fundiários, e outras patologias são todas manifestações consequenciais da desordem socioambiental no espaço urbano.

Considerando, pois, ser o espaço urbano o principal palco das relações sociais da atualidade, verifica-se que o cenário apresenta uma série de fragilidades. A dinâmica social muitas vezes exige deste espaço adaptações dificilmente satisfatórias no que pertine o tempo e o modo de resposta sem que isso aconteça às custas do meio ambiente. Diante da problemática em tela, questiona-se: O direito humano à moradia, diante das patologias ocupacionais, pode ser atendido progressivamente sem causar um retrocesso ambiental. Se possível, qual seria o custo ambiental da realização das diversas necessidades sociais mais modernas. Quais são os instrumentos jurídicos aptos a coibir retrocessos socioambientais.

Em termos materiais, o patamar da equidade social no tocante ao desfrute das qualidades ambientais deve atentar para as necessidades já conhecidas e outras que porventura venham a surgir, e, para tanto, não se pode permitir o uso indiscriminado dos estoques naturais.

Assim, a relação entre ser humano e ambiente precisa ocorrer harmoniosamente, pois os prejuízos sentidos por um dos elos invariavelmente atingirá o outro. Noutros dizeres, o uso abusivo dos recursos ambientais não garante a dignidade humana, considerando que deste uso decorrem inúmeros problemas ambientais, como a poluição, que a todos afeta. Do mesmo modo, o uso incorreto e precário também é fonte de problemas socioambientais, diga-se: a pobreza. Esta mesma, fonte de outras questões prejudiciais à vida humana, quando novamente exemplifica-se com a poluição.

Ao transplantar a problemática para a órbita das cidades, imagina-se a incorreta distribuição dos espaços entre seus ocupantes. Áreas definitórias de qualidade ambiental mínima, ou mesmo originalmente mais frágeis, e, portanto, inaptas à garantir a dignidade ou até a sobrevivência, não raras vezes são designadas à populações menos favorecidas em termos financeiros. Esta população, preocupada com o suprimento de necessidades básicas, pouco ou nada faz para assegurar a qualidade ambiental. Do que foi exposto linhas acima, surge a poluição, que não ficará adstrita ao espaço onde foi gerada. A poluição, literalmente, contamina toda a cidade. Toda a sociedade.

O que se denota do quanto delineado até o momento é a necessidade de pensar, com cuidado, a organização dos espaços considerando as necessidades socioambientais. Idealizar uma ocupação sustentável parte da defesa de níveis protetivos mínimos a partir dos quais sempre se busque uma progressiva ampliação, em verdadeira linha de frente contra as injustiças socioambientais.

O estudo do tema proposto justifica-se pela crise socioambiental vivenciada nos espaços urbanos. Permitir que direitos sejam reduzidos à níveis inferiores de proteção conduz ao afastamento da função essencial dessa organização social que é a cidade. O equilíbrio entre o social e o ambiental deve imperar na melhor ocupação territorial, e, no intuito de confirmar essa questão, analisar-se-á se o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado comportam aplicação e proteção simultâneas quando da ordenação das cidades.

Para tanto, será descrito o processo de formação das cidades modernas e seus valores sob a égide do direito. A seguir, o estudo revelará a importância do direito à moradia como direito fundamental e os aspectos deficitários do processo de ocupação e sua influência no meio ambiente.

Visando responder ao objetivo do trabalho, será necessário, ainda, contextualizar a proibição do retrocesso no quadro da regularização fundiária e possíveis colisões com a proteção do ambiente, para enfim demonstrar a possibilidade de convivência harmônica entre

o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no contexto urbano com vistas às cidades sustentáveis.

Por fim, o propósito do trabalho será afirmado ao se verificar que o eixo comum das pressuposições é o reconhecimento de que a proibição do retrocesso socioambiental conduz à realização de direitos fundamentais atrelados intimamente à dignidade da pessoa, individual e coletivamente considerada.

Portanto, apresentada a problematização, se intenciona fundamentar o porquê da proibição do retrocesso, em todos os níveis da organização da cidade, propõe-se a figurar como ferramenta apta a garantir o equilíbrio entre os vértices social e ambiental quando da regularização fundiária urbana.

## 1. A EVOLUÇÃO DO TRATO JURÍDICO DA QUESTÃO OCUPACIONAL

A formatação do espaço urbano passou por diferentes níveis de refinamento. Os arranjos sociais demonstraram, ao longo do tempo, mudanças comportamentais e avanços crescentes, alterando os espaços. Transformações qualitativas do processo de ocupação reportam a significativa variação populacional. Fatiando-se a história da humanidade é possível perceber que o desenvolvimento das sociedades está impingido na dinâmica do ambiente. As primeiras organizações sociais, rudimentares, distanciavam-se de estabelecimentos fixos, perenes e duradouros. Assim, não há que falar, de início, em ambiente urbano posto que indistinguível do ambiente rural. O espaço era um só.

As cidades, ou as primeiras noções do que hoje se concebe por ambiente urbano, foram evoluindo ao lado das necessidades dos grupos. É certo afirmar que as cidades foram construídas pelos homens, produto direto da ação humana como resposta aos seus anseios e, num viés ainda mais profundo, observando as disposições do poder.

A mutação do ambiente original para o espaço construído fez eclodir impactos nos próprios idealizados destes territórios, bem como, inevitavelmente, às condições inaugurais da natureza. Nos dizeres de Milaré: *“As construções do homem compõem o seu ambiente peculiar, não sem interferir sensivelmente no entorno e causar alterações nas características essenciais do meio e na preservação ou conservação dos recursos naturais.”*<sup>1</sup>

Assim, a mera presença humana já representa uma alteração do meio ambiente. No entanto, foi a intervenção consciente, com o intuito verdadeiro de transformação, é que deu

---

<sup>1</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 420.

origem aos núcleos urbanos da modernidade, que permanecem, inclusive, em constante adequação.

Sumarizando, tanto na perspectiva global do Direito, como no ordenamento jurídico interno, a ocupação de território nem sempre obedeceu a critérios ideais, justos e até mesmo legais. Nos primórdios, pela própria ausência de normas específicas, e, com a evolução social ao passar dos tempos, pelas definições e imposições de poder entre os homens, conforme enfatizado linhas acima.

Com as deficiências e injustiças verificadas, portanto, o campo das leis foi imensamente demandado, ao que hoje pode-se falar em verdadeiros direitos à cidade, direito à moradia e direito ao meio ambiente, todos reflexo das conquistas sociais transplantadas ao universo jurídico.

Como é sabido, o fenômeno urbano, bem como o próprio Direito, são construções sociais. Refletem a organização de grupos, a partir dos quais são idealizados e para quem são dirigidos.

As vilas, aldeias, nichos, aglomerados, assentamentos e toda a designação utilizada para delimitar esse espaço constitui objeto de proteção pelo Direito. Seu conceito, entretanto, esvaziado de conteúdo jurídico e indicando um viés sociogeográfico, pode ser apresentado como fenômeno complexo e local de reunião social, onde se desenvolvem as atividades deste grupo que ali constrói estruturas para sua habitação. É possível, ainda, evoluir ao conceito político de cidade, agregando um sentimento de pertencimento o relacionar o termo cidadão e este, por sua vez, exerce na cidade as suas liberdades.<sup>2</sup>

Nos dizeres de Lefebvre, em uma perspectiva filosófica, a cidade é “*a projeção da sociedade sobre o terreno*” e ainda, que “*o urbano (o espaço urbano, a paisagem urbana) não o vemos*” e “*é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de reunião, a simultaneidade*”<sup>3</sup>

Neste espectro, a cidade, como verdadeiro meio ambiente humano, deve ser tratada com o refinamento ímpar do tema. Aliás, o meio ambiente, de forma geral, deve ser protegido da ingerência humana irrestrita considerando que, além de ser substrato das relações sociais, é neste meio que se encontram os recursos que nutrem e permitem a existência. Logicamente, como obra da racionalidade humana, o direito ainda possui nuances eminentemente antropocêntricas, criado por e para a vida humana. Contudo, é possível afirmar uma crescente

---

<sup>2</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016. p. 37.

<sup>3</sup> LEFEBVRE, Henry. Apud. VASCONCELOS, Pedro de Almeida. As metamorfoses do conceito de cidade. In.: **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, p. 17-23, dez. 2015. p.20. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14nspe/1984-2201-mercator-14-04-spe-0017.pdf>> Acesso em: 20. abr.2017.

conscientização da necessidade de enxergar o ambiente como algo intrinsecamente ligado à vida, e que, se suas qualidades sofrerem intervenção incontida, os prejuízos afetam diametralmente a sociedade, e, assim, o núcleo do presente estudo é o meio ambiente urbano como meio ambiente humano, de quem é criação e para quem é destinado, assim como se afirmou quanto ao próprio Direito.

O espaço urbano, como construção social, receberá uma regulamentação igualmente criada pelos homens. Desta feita, é certo que as definições da ocupação pretendem promover o bem-estar, bem como o seu trato jurídico visará garantir que isto ocorra.

O ordenamento jurídico para presidir a gestão do patrimônio ambiental artificial necessitaria, para sua eficácia, de vários outros meios, entre os quais um tratamento interdisciplinar e um estímulo particular ao exercício da cidadania, considerada esta em seu sentido etimológico original, ou seja, o “saber viver na cidade”, na *polis*, conforme definição aristotélica *Homo est animal politicum*.”<sup>4</sup>

Depreende-se, pois, que este ambiente artificialmente criado apresenta características distintas das presentes no ambiente natural do qual se originou, e, agregado ao trabalho humano, surge a cidade. Todo o quanto edificado será conformado com as necessidades do grupo que ali está a empreender e irá refletir seu estilo de vida. Naturalmente, o ordenamento jurídico segue obedecendo, pois, esta moldura.

Permite-se, ainda, avançar na definição de cidade como ambiente humano. Pregou-se, até aqui, que a expressão defendia um espaço da sociedade, que surgiu a partir de suas convenções e que deverá atender ao grupo social promovendo condições de habitat. Mas, o que se vislumbra especificamente no termo humano que compõe a expressão é que o espaço urbano deve pugnar por realizar a dignidade, ínsita aos seres humanos, e, assim, verdadeiramente humanizar as cidades.

Entende-se, portanto, que é neste espaço, o meio ambiente urbano, que a vida, em todas as suas formas, conecta-se e se fortalece com o sistema. Considerando este cenário, então, o Direito, para atender aos anseios da sociedade que o cria e para a qual é criado, estabelece patamares de defesa e proteção deste lugar de vida.

Contudo, esta visão clara e ideal das finalidades do ambiente urbano não reverbera nas cidades brasileiras. Sabe-se que o processo de urbanização, reconhecido como o fenômeno migratório de populações originalmente rurais que passam a habitar as cidades, não aconteceu de forma programada e longe, portanto, de uma organização justa. A construção e

---

<sup>4</sup> MILARÉ, Édis. Op. Cit. p. 424.

desenvolvimento destes novos espaços antecedeu sua regulamentação, e, por isso, resultou em uma realidade frágil e evitada de vícios. Como dito, o trato jurídico tardio, além de posterior ao evento da urbanização, formou-se na contramão da situação posta ao apresentar conceitos ideais de cidade que não refletiam verdadeiramente o espaço e sua ocupação.

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, acrescenta conteúdo, finalidade e eficácia ao trato ocupacional no país. Além de reinvocar a já existente função social, a nova Carta Magna eleva a questão da propriedade ao patamar de direito fundamental (art. 5º), elenca o direito à moradia (art. 6º) dentre os direitos sociais defendidos pela República, além de dedicar capítulo especial à política urbana destacando a função social atrelada à propriedade (art. 182 § 2º), inclusive no âmbito da ordem econômica (art. 170)

Exsurge, pois, um verdadeiro direito à cidade, contemplando um espaço ideal com a proteção devida, que seja capaz de albergar a vida e suprir adequadamente as necessidades do grupo de forma contínua. Neste contexto, inclusive, é que são atribuídas verdadeiras funções à cidade para com os indivíduos e sua comunidade.

Em verdade, o que se pretende demonstrar é que a cidade não deve subsumir-se unicamente a ideia de moradia. Este, na seara constitucional, está elencado no rol dos direitos sociais, inserido no Título reservado aos direitos e garantias fundamentais mas, em uma leitura sistemática da Carta Constitucional, depreende-se que, em virtude da especial alocação, o espaço urbano deve ser concebido como verdadeiro lar.

Na esteira desta compreensão, o constituinte apregoou nas cidades o dever de prover as necessidades de seus habitantes, mas, acima das obrigações mais básicas, confirmou a função de promover a dignidade humana destes espaços de encontro e vida.<sup>5</sup>

É possível afirmar, assim, que a cidade tem diferentes papéis que deve cumprir de forma coadunada, dentro de sua própria complexidade e dinâmica: a urbe deve servir de casa ao cidadão, precisa satisfazer suas necessidades com vistas ao bem-estar geral e, ainda, prover condições à população para que desenvolva suas potencialidades. Num entendimento conclusivo: assegurar e promover a dignidade da pessoa no contexto do bem viver.

A dignidade humana está intimamente relacionada ao catálogo de direitos fundamentais. A propósito, intrínseca. Garantir uma vida digna ao ser humano significa, de início, realizar seus direitos mais básicos e essenciais. Então, percebe-se ser tarefa própria do espaço urbano,

---

<sup>5</sup> É o que dispõe o artigo 182 da CRFB/88: “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.”

como plataforma de realização das ações humanas e desenvolvimento social, proporcionar com efetividade os direitos fundamentais.

Para que isto ocorra em plenitude, é necessário que o ambiente apresente condições para satisfazer este desígnio. O meio ambiente urbano, mesmo que produto da transformação do meio ambiente natural pelas mãos humanas, também demanda uma proteção contínua e permanente de suas qualidades, protegendo-o, até mesmo, da intervenção irracional dos mesmos seres que o habitam.

Um meio ambiente equilibrado é hábil a oferecer subsídios suficientes para a plena realização das capacidades dos homens, sem segregar populações, ou comprometer a existência futura. Este equilíbrio só pode ser alcançado se as ações humanas forem ordenadamente direcionadas. No espaço urbano, este entendimento já está cristalizado, mesmo que apenas em tese. O próprio conceito de cidade já denota alguma demonstração de organização. O que é preciso, pois, é adequar esta ordenação para atender, qualitativa e quantitativamente, a sociedade, nas perspectivas intergeracional e futura.

Das definições acima apresentadas, extrai-se um elastecimento da visão tradicional do meio ambiente, ao observá-lo sob diferentes aspectos. Neste sentido, descortina-se sua composição por elementos naturais, artificiais e culturais e esse conceito ampliado, possui, assim, fulcro na supremacia constitucional.

A ordem constitucional inaugurada em 1988, mais humanizada em virtude da dignidade humana constar como fundamento da República e, também, pelo especial cuidado dirigido à questão ecológica como passarela à garantia de vida digna, demandou do legislador pátrio a produção de respostas aos mandamentos da Carta.

Para sistematizar a urbanização no Brasil consoante as disposições constitucionais, foi editada a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade e que apresentou as diretrizes para a ocupação do solo urbano. De fácil constatação, o hiato entre a promulgação da CRFB/88 permitiu que as cidades fossem desenhadas sem uma formatação prévia, consciente e adequada. Os espaços disponíveis eram ocupados independente das condições naturais por toda uma nova população urbana, construída desde a época da industrialização do país, alargando ainda mais o abismo entre as ocupações e a dignidade.

De todo modo, o Estatuto da Cidades, configurando marco legal de tratamento da questão, surge para preencher a lacuna legislativa referente à questão urbanística mas, como asseverado anteriormente, disciplina situações operadas na desordem e consolidadas nas desigualdades a partir de molduras de cidades perfeitamente idealizadas (art. 1º).

A tônica conferida na apresentação acentua o viés da dignidade ao fixar como finalidade do diploma o alcance do bem-estar coletivo ao lado da preocupação ambiental. Toda política de habitação firmada a partir das diretrizes do Estatuto deve priorizar estes comandos.

É cristalino o interesse em realizar este novo padrão, posto que o texto refere-se, em diferentes passagens, à preocupação com a sustentabilidade das cidades a partir do corolário da equidade, inter e intrageracional, garantindo para todos uma vida digna em um meio ambiente urbano de qualidade, conforme arrolado no artigo 2º da lei em comento.

Referido diploma teve o condão de apresentar a finalidade de ordenação urbanística, fornecendo subsídios para a realização desta missão. Nota distintiva da lei é a valorização do ser humano idealizando a cidade para todos. A visão do legislador, considerando todo o pactuado nas normas urbanísticas, pode ser traduzida como a reorganização de arquipélagos habitacionais para um lar comum.

Ao se pensar a Casa Comum<sup>6</sup> e o cenário urbano, é inevitável questionar a organização destes espaços.

Levando em consideração as propostas de realização das cidades ideais da Lei 10.257/2001, é necessário fazer frente aos problemas ambientais gerados pela falta de ordenamento durante a formação das cidades. Obviamente, os problemas ambientais constituem parte do círculo vicioso de mazelas que atormentam a população dos centros urbanos, atingida em plenitude independente da classe social

O que se quer dizer é que, ao lado da estruturação urbanística, é necessário todo um aparato destinado a promover a proteção do meio que, por via de consequência, será revertido em um ambiente sadio propício para a vida.

Concatenada ao ideal de sustentabilidade, a legislação infraconstitucional referenda espaços com especial proteção, alocados no campo ou nas cidades. Sente-se que o exemplo imbricado nestes dois cenários é a área de preservação permanente, esclarecido no Código Florestal. Não usualmente, nestas áreas estão localizadas comunidades carentes de toda sorte de direitos, inclusive os de moradia e de qualidade ambiental. Não se prega a intocabilidade destes espaços apenas pela necessidade de proteção ambiental. Mais do que isso, compreende-se que estes não configuram locais adequados à habitação por diversos motivos: a grande pressão urbana já desqualificou o espaço, que então não mais pode proporcionar condições adequadas à vida humana, a fragilidade destes espaços torna a população que o ocupa

---

<sup>6</sup> PAPA FRANCISCO. Carta Encíclica 'Laudato si' do santo padre Francisco. Sobre o cuidado da casa comum. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclicalaudato-si\\_po.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclicalaudato-si_po.pdf)> Acesso em: 07 abr. 2017.

vulnerável a desastres de gravidades múltiplas, e, invariavelmente, são os únicos espaços disponíveis para as populações mais carentes, revelando a segregação fundiária.

Contudo, a complexidade dos espaços urbanos não tem permitido que uma eficiente aplicação da lei. A respeito, posiciona-se Yoshida:

A complexidade crescente dos conflitos urbano-ambientais é um fato incontestável, e os lamentáveis e cumulativos exemplos e experiências de destruição e degradação de áreas de preservação permanente e reservas legais que remanesçam insolúveis ou com soluções precárias e paliativas somente vem comprovar a eficácia e a efetividade da atuação preventiva, que deve ser cada vez mais prioritária e colocada como meta de qualquer gestão ambiental, pública ou privada.<sup>7</sup>

A compatibilização de interesses tem obrigado a flexibilização de conceitos e diminuição do âmbito de proteção de institutos, contudo, em essência, está a se mitigar, por via reflexa, a própria dignidade humana, admitindo que espaços sem condições sadias para abrigar a vida humana passem a ser moradia de populações menos favorecidas. Em nome da defesa da moradia, sem o adjetivo digna, a urbanização prossegue sem contemplar a proteção do meio ambiente, sendo origem e consequência, pois, das já relacionadas patologias ocupacionais.

Impende mencionar que, inobstante necessidade de proteção ambiental ocorrer indistintamente nos espaços urbanos e rurais, há controvérsia, no campo doutrinário e no jurisprudencial, quanto a aplicação do Código Florestal nas cidades.

## 2. A OCUPAÇÃO DO SOLO E SUA RELAÇÃO COM A DIGNIDADE HUMANA NO CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL

Do quanto delineado no presente estudo, resta nítido que os arranjos sócio jurídicos atuais foram moldados a partir da percepção da vida em conjunto. Esta máxima fundamenta tanto a disposição no solo urbano na modernidade bem como o ordenamento jurídico lastreado no Estado de Direito.

É sabido que a dignidade humana nem sempre figurou como epicentro no universo jurídico. Outrora, direitos relacionados unicamente à propriedade evocavam maior proteção do que a própria existência do ser. Notório, também, que até mesmo o Direito não surgiu para tutelar a vida, mas sim para organizar a titularidade e disposição de bens.

---

<sup>7</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Cidades, áreas de preservação permanente e o novo Código Florestal: controvérsias. In.: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. NETO, Werner Grau. (orgs.) **Temas polêmicos do novo Código Florestal**. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 129.

A cidade consiste no lar da maioria das pessoas na contemporaneidade. Para além desta ideia vestibular, incontestemente que é neste local em que são desenvolvidas as capacidades humanas e também onde são realizadas as necessidades de seus habitantes. Logo, é cristalino o imperativo de que este espaço seja apto a conferir qualidade de vida e que promova meios de garantir a dignidade humana, revelando, pois, a fundamentalidade da cidade.

Esta premissa, contraditoriamente, reserva uma face sombria do espaço urbano quando o mesmo se mostra como um local de disputas entre pessoas: por direitos, por espaços, e, drasticamente, pela própria vida. Como bem pondera Lefebvre: *“Ao mesmo tempo que lugar de encontros, convergência das comunicações e das informações, o urbano se torna aquilo que ele sempre foi: lugar de desejo, desequilíbrio permanente, sede da dissolução das normalidades e coações, momento do lúdico e do imprevisível.”*<sup>8</sup>

O habitat coletivo é, portanto, espaço político onde são travadas toda sorte de relações e trocas sociais, justas ou em descompasso, quando no exercício dos direitos pelos seus titulares e onde, portanto, a dignidade humana é desvelada. Este fato social, pois, funciona como gatilho para que a questão seja abraçada pelo mundo do Direito.

E assim exsurge neste substrato o direito à cidade e o insere automaticamente na categoria de direitos essenciais, consubstanciando necessidade ímpar de indivíduos e de grupos. O direito à cidade acontece por intermédio de uma adequada organização do espaço urbano quando da ocupação do solo, agasalhado por instrumentos políticos e jurídicos de concretização. Assim, desdobra-se referido direito em feições equitativas e democráticas, ao incluir todos os seus habitantes.

Sobreleva novamente ponderar os ensinamentos de Lefebvre que, por lentes filosóficas, assevera que *“o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar.”*<sup>9</sup>

Assim, ao entabular o direito à cidade, pretende-se direcionar o uso do solo de forma que proporcione o bem-estar a todos, nas mesmas condições e oportunidades e, à reboque, permita a satisfação de direitos fundamentais correlatos. É neste exato compasso que se repele qualquer negativa à existência de um direito autônomo e fundamental à cidade, posto que, sistematicamente, essencial ao bem viver.

O direito a cidade adentrou na agenda dos direitos humanos recentemente. Os movimentos sociais encamparam vigorosamente a pauta do ecossistema urbano no último

---

<sup>8</sup> LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 79.

<sup>9</sup> LEFEBVRE, Henry. Op cit. p. 135.

quarto de século, com discussões na esfera internacional e em terreno doméstico, o que culminou, posteriormente, na consagração da causa no campo normativo.

O quanto discutido na seara das Nações Unidas fez surgir uma agência especializada nos assentamentos humanos, conhecida como ONU Habitat que desde 1978 vem desenvolvendo programas articulando políticas com os governos para dar tratamento adequado à temática, direcionando para uma evolução de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Ainda no plano das Nações Unidas, a necessidade de proteção do meio ambiente urbano foi lembrada e destacada na elaboração do documento *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*<sup>10</sup>, que simboliza um quadro de propósitos para a sociedade global e seus governos realizarem buscando estabelecer uma vida condigna a todos os seres humanos, das presentes e futuras gerações.

Internamente, e como afirmado anteriormente, a CRFB/88 reconheceu a necessidade de uma adequada formulação dos espaços urbanos, determinando em seu texto, inclusive, que as cidades possuem uma função social. Contudo, verificou-se que por muito tempo a Constituição da República, permeada de garantias e direitos fundamentais, exigia uma complementação que a efetivasse, para que não fosse uma singela carta de intenções.<sup>11</sup>

Ao enalço deste mister, a legislação pátria pretendeu adequar-se à pauta delineada no texto constitucional relativamente à tutela jurídica das cidades ser executada para garantir o bem-estar dos habitantes das cidades, entabulando o axioma do art. 182 da CRFB/88 ao editar o marco legal da questão urbanística, o Estatuto da Cidade, que trouxe os mandamentos da Constituição sob a forma de diretrizes da política de desenvolvimento urbano brasileira.

É neste diploma que surge a expressão “cidades sustentáveis”, conforme se verifica no artigo retro, e que consistiu, em verdade, no reconhecimento substancial da necessidade de cuidado com o meio ambiente das cidades como plataforma para a realização da dignidade.

Denota-se da orientação legal que o direito à cidade está compartimentado em variáveis: garante o direito à terra propriamente dita, assegura o direito à habitação, envolvendo, além disso, questões de qualidade ambiental no plano sanitário, de lazer, de trabalho, de transporte e, ainda, contemplando toda a estrutura material e de serviços para o desenrolar da vida das sociedades contemporâneas, mas também assegurando um porvir.

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em 20. abr.2017.

<sup>11</sup> Coleção Cartilhas de Direitos Humanos. Vol. VI. 1. ed. **Direito Humano à Cidade**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2008. p. 6.

Da inteligência dos preceitos legais, de origem constitucional e ordinária, também se extrai a ideia de que o direito à cidade deve ser avaliado sob lentes coletivas, como um direito difuso e, considerando suas particularidades, classificado como de 3ª dimensão. Veja-se: é preciso que o Estado, atuando positivamente, realize as atribuições que lhe foram conferidas, agindo através da instituição de políticas públicas e prestação de serviços. Deve também o mesmo Estado se abster de modelar todas as condutas do cidadão, garantindo que este exerça suas liberdades no interior da esfera privativa dos lares e possa exprimir sua liberdade nos espaços comuns. A esse respeito, posiciona-se Bodnar, remetendo aos ensinamentos de Canuto:

O direito às cidades sustentáveis se enquadra na categoria dos direitos difusos e sua realização cumpre o objetivo pretendido com o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas e democráticas, com condições dignas de vida, para exercício dos direitos civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais e, nesse sentido garantir o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.<sup>12</sup>

Diante da especialização do direito à cidade, inevitável afirmar que sua realização e efetividade é deveras complexa. Entretanto, convém destacar o estreito liame entre todas as feições imbricadas neste direito. Desta forma, a promoção de um de seus vértices deságua nos demais, ou seja, *“percebe-se aqui que há interdependência entre os referidos elementos, uma vez que a efetivação de um direito é pressuposto para a realização dos demais.”*<sup>13</sup>

Com efeito, para que sejam concretizados todos os direitos imbricados no íntimo do direito à cidade, o espaço urbano deverá atender as funções nele propostas. Posto isso, o direito à cidade como exemplo de direito fundamental que exprime solidariedade deve reverter benefícios ao agrupamento de pessoas que ali repousa o lar.

Sobre a existência de uma função social própria do ambiente citadino, a justificativa aporta-se sobre o que é a função social: a interconexão necessária entre as singularidades que formam o todo atribui encargos a cada uma das partes do conjunto em favor do coletivo, acima dos interesses de cada indivíduo. Ademais, o cumprimento da função social é o que legitima a proteção jurídica do direito particular e individual,

---

<sup>12</sup> BODNAR, Zenildo. Regularização registral imobiliária na efetivação de direitos fundamentais da cidade sustentável. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Florianópolis, 2015. p. 72.

<sup>13</sup> GAIO, Daniel. O direito à cidade e o seu processo de institucionalização no Brasil. In.: GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; et all (org.). **Eficiência, eficácia e efetividade: velhos desafios ao novo código de processo civil**. Belo Horizonte: Initia Via, 2016. p. 244.

A função social da cidade, então, consiste nos benefícios alcançados pelos habitantes deste espaço e que devem ser providos pela mesma e pelas porções singulares consistentes em cada um dos habitantes, o que vem a explicar, inclusive, que a própria existência deste agrupamento se deve aos indivíduos que a formam. A cidade não é um fim em si mesma: enquanto fenômeno social ela tem em seus habitantes a sua finalidade.<sup>14</sup>

O aporte constitucional firmou, explicitamente, que a cidade possui um fim específico e está relacionado ao bem-estar de seus habitantes, conforme se denota do artigo 182 da CRFB/88, alhures. O legislador ordinário veio pormenorizar essas funções, adjetivando-as no Estatuto da Cidade. Assim, ao desconstruir o conceito de cidade arrazoado na legislação, são extraídas as suas principais finalidades, quais sejam: ser lar ou habitat adequado para os seus moradores, prover meios apropriados para que estes possam trabalhar, exercer seu lazer e circular.

De todos os direitos enunciados no conceito do direito à cidade, o direito à moradia tende a exprimir uma posição central em relação aos demais. A cidade deve ser o lar do indivíduo, o habitat das sociedades e, a partir de então, proporcionar condições para uma qualidade de vida. Não se está a renegar a importância dos outros direitos contemplados no conceito, contudo, inevitável conjecturar que no contexto das populações menos favorecidas, aquele que não possui um teto sobre a cabeça passa a ser invisível para o seu grupo.<sup>15</sup>

Uma condição digna de existência para todo e qualquer indivíduo passa necessariamente pela existência de uma casa e, portanto, estaria esse direito umbilicalmente vinculado à própria vida humana. O acesso à moradia com qualidade é direito dos mais básicos para uma vida com dignidade.<sup>16</sup>

A importância desta garantia reside no fato de que é neste refúgio que o homem encontrará condições para viver, desenvolvendo suas capacidades, exercendo suas liberdades e, ainda, protegendo-se contra processos naturais e sociais que podem atentar contra a sua sobrevivência e assim, mostrando-se um espaço vital para a vida. Os processos naturais são as condições ambientais que interferem na sua existência: as condições meteorológicas variáveis e os fenômenos da natureza, previsíveis ou não, demandam que a moradia seja refúgio. As

---

<sup>14</sup> DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3. ed. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 121.

<sup>15</sup> O direito à moradia e é o que apresenta maior intimidade com o tema deste trabalho e, assim, os demais direitos contemplados no direito à cidade (direito ao saneamento ambiental, o direito à infraestrutura urbana, o direito ao transporte, o direito aos serviços públicos, o direito ao trabalho, o direito ao lazer e o direito à segurança) serão lembrados ao longo do estudo com menos requinte que o primeiro.

<sup>16</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 84.

condições sociais, por sua vez, exigem que a casa seja local de segurança, salubridade, mas também de intimidade e conforto.

A habitação adequada recebeu o destaque devido quando de sua inclusão textual na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, documento que exprime as necessidades e garantias mais básicas e essenciais à vida com dignidade.

Tão grandioso é o direito do cidadão à moradia que o constituinte entendeu por incluí-lo no catálogo de direitos fundamentais, relacionando-o como um direito social, mesmo que tardiamente, acrescentando ao corpo do artigo 6º por intermédio de emenda constitucional.<sup>17</sup> Atento ao papel basilar do direito à moradia, Celso Antonio Pacheco Fiorillo relaciona-o diretamente com o *direito à intimidade (art. 5º, XI, o direito à vida privada (art. 5º, X), assim como a organização da família (arts. 226 a 230.)*<sup>18</sup>

Interessante pensar, ainda, que é neste espaço que o processo de formação dos indivíduos e de suas personalidades ocorre. Observe-se os apontamentos de Bachelard em escrito de Maria Auxiliadora Ramos Vargas:

[...] a construção inicial de identidade e as relações fundamentais com o outro, em termos de cuidados mútuos, solidariedade e afetividade, são protegidas pela moradia [...], concebida como um locus onde a intimidade é resguardada para o repouso, o devaneio, a satisfação das necessidades básicas, dentre outros. Trata-se de uma referência espacial essencial dos residentes para dar materialidade aos seus valores, desejos, aspirações, fantasias, sentimentos, assim como para exercitar as tensões e conflitos que, porta afora, estarão igualmente presentes na esfera pública. É, ainda, a referência espacial relevante na sociabilidade praticada com os demais membros de sua rede primária, desde os oriundos da família nuclear como da extensa, como os amigos e vizinhos. A referência alargada da moradia, que faz a ponte entre a esfera privada e a pública, as práticas pessoalizadas e as impessoais, é a comunidade, cujo sistema de objetos com significados compartilhados viabiliza a coesão e rotinas de convivência entre conhecidos e desconhecidos.<sup>19</sup>

Obviamente, a moradia do indivíduo também representa a exteriorização de outro direito, que é o direito de propriedade, ou, em muitas das vezes, a posse. Outra constatação, também inevitável, é que os problemas mais caros às cidades são aqueles sentidos pela população que não tem acesso à propriedade privada e, através da posse, que pode mostrar-se clandestina, exerce o direito à moradia na forma precária que lhe é permitida. A segregação social deriva intimamente da inaplicabilidade segregante do direito à moradia.

---

<sup>17</sup> Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

<sup>18</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei 12.257/2001 – Lei do meio ambiente artificial. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.45.

<sup>19</sup> VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. **Moradia e pertencimento**: a defesa do Lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização. In: Cad. Metrop. [online]. 2016, vol.18, n.36, pp.535-558. ISSN 1517-2422. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n36/2236-9996-cm-18-36-0535.pdf>>. Acesso em: 22.mai.2017. p. 547.

Porém, o direito à propriedade também foi permeado pelas nuances da função social. Em sua manifestação mais pura, de feição senhorial, era caracterizado como direito individual absoluto que, ao recair sobre o bem, deveria satisfazer unicamente aos interesses de seu detentor. Todavia, a dinâmica social experimentada no decorrer dos tempos alterou as marcas civilistas obsoletas do direito de índole eminentemente patrimonial, ordenando, no contexto democrático de direito, que observe a finalidade social da mesma.

Interessante observar, nesse sentido, que a Declaração Universal do Direitos Humanos relaciona o direito à propriedade em seu catálogo, nos termos do art. XVII, n. 1: *“Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.”*<sup>20</sup>

É evidente que o direito de propriedade permanece forte no ordenamento jurídico brasileiro. Não menos importante que outros, consta no elenco de direitos fundamentais protegidos pela CRFB/88.

Porém, no mesmo artigo 5º que apresenta os direitos fundamentais e garante o direito à propriedade, resta asseverado, nos dizeres dos incisos XXII e XXIII<sup>21</sup>, respectivamente, que *“é garantido o direito de propriedade”* e que *“a propriedade atenderá a sua função social”*.<sup>22</sup>

Adiante, a CRFB/88 ainda demonstra a preocupação coletiva ao impingir a função social da propriedade no capítulo dedicado à Ordem Econômica ao prever, no artigo 170, III, que para garantir uma existência digna a todos conforme os ditames da justiça social, a ordem econômica deverá obedecer ao princípio em apreço.

Na mesma rota, adveio o Código Civil de 2002, adequando-se ao processo de constitucionalização do direito civil, bem como à nova moldura aplicada ao direito de propriedade. O diploma civilista destacou a função social da propriedade privada no seu artigo 1228, §1º.

O dispositivo em comento pontua diversas restrições ao exercício do direito de propriedade, ordenando o respeito ao meio ambiente como forma de cumprir seus fins. Nota-se, por oportuno, que mais do que uma finalidade social o que se verifica é uma ampliação do conteúdo, estabelecendo uma verdadeira função socioambiental da propriedade. Vale dizer,

---

<sup>20</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 20.abr.2017.

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>22</sup> Convém ressaltar que o conceito de função social da propriedade não é inovação da Carta de 1988. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1934 inovou na ordem jurídica ao trabalhar, pela primeira vez, o princípio da função social da propriedade. KRELL, Andreas J. A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídicos brasileiro e alemão. In: KRELL, Andreas J; et all. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 182.

ainda, que a importância dos atributos ambientais, entretanto, é ínsita ao próprio conceito de propriedade em sua roupagem coletiva e atualizada.

Particularmente ao cuidado com a propriedade imobiliária urbana, o texto fundamental exhibe em seu artigo 182, §2º, uma nítida preocupação em amoldar o paradigma patrimonialista à finalidade social, em que pese a vinculação propriedade urbana às exigências apostas no plano diretor. No mesmo sentido, resta entabulada a conexão da propriedade privada às funções sociais no texto inicial da legislação infraconstitucional de 2001, no parágrafo único de seu artigo 1º. Além disso, o Estatuto da Cidade enumera mecanismos auxiliares à realização da função social da propriedade urbana, que ora constituem instrumentos limitadores da propriedade privada, ora ferramentas de melhor ordenação dos espaços.

Para comportar o propósito designado, confeccionar uma moradia digna que esteja inserida em um espaço urbano adequado impende que o meio ambiente seja também objeto de proteção.

Conjugado aos dispositivos mencionados sobre o direito à moradia e o direito à propriedade, a CRFB/88 também consagrou o meio ambiente como *direito-dever fundamental*<sup>23</sup> de todos, relacionando, explicitamente, o equilíbrio ambiental à sadia qualidade de vida.

A Lei Fundamental de 88 figurou como uma das mais protetivas, na vanguarda da tutela autônoma do meio ambiente, por fragmentar a questão do viés patrimonial altamente cristalizado até então. O tema foi destacadamente trabalhado em capítulo próprio, e o teor do artigo 225 da carta figura como alicerce de todo o regime jurídico ambiental brasileiro.

O que aflorou, neste momento, é a intimidade com a dignidade da pessoa humana, consoante propõe Paulo Affonso Leme Machado: “*Não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’*”<sup>24</sup>. E prossegue o autor: “*A sadia qualidade de vida só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não poluído.*”<sup>25</sup>

Nota importante é que a ótica ecológica admitida no ordenamento jurídico brasileiro a partir da CRFB/88 clarificou sobre a natureza jurídica do meio ambiente. Além de constituir direito fundamental de cunho difuso, ou seja, de titularidade coletiva, quando observado em seu viés macrológico e holístico, o meio ambiente também pode ser considerado a partir de seus elementos formadores, os bens ambientais passíveis de apropriação. A incidência do direito de

---

<sup>23</sup> SARLET. Ingo Wolfgang; et all. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 31.

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 54.

<sup>25</sup> Idem. p. 120.

propriedade sobre bens ambientais não descaracteriza sua fundamentalidade e este continua a dispor, inclusive, de especial proteção jurídica. O conjunto de disposições constitucionais sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assegura uma integridade ambiental, qualificada pela proteção da função ecológica destes bens, assim como dos processos ecológicos essenciais que remetem à qualidade de vida.

É possível notar a íntima relação do direito à moradia, do direito de propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como alicerces entremeados da concepção de cidade sustentável. Há que se falar, portanto, que os direitos postos aqui didaticamente individualizados devem comportar uma leitura sistematizada, no sentido da integração dos conceitos e realização conjunta de suas substâncias, consoante a hermenêutica constitucional,<sup>26</sup>

Considerando, pois, toda a concepção principiológica até o momento delineada, deve-se continuar a compreender o espaço urbano dentro de uma ótica direcionada à realização da dignidade humana. Aliados à função socioambiental da propriedade urbana, princípios jurídicos apontam para a confecção de um ambiente adequado e sustentável que se coadune como um exato lar.

Preliminarmente, convém destacar o princípio do desenvolvimento sustentável como aporte fundamental da questão em apreço neste trabalho. O conteúdo intelectual do princípio foi desenvolvido a partir do documento chamado Relatório Brundtland, ou Relatório Nosso Futuro Comum, em 1987. Aludido texto assim preceitua: “*O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.*”<sup>27</sup> (Tradução livre). Contudo, levado à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Cúpula da Terra, em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável auferiu notoriedade perante a comunidade internacional.<sup>28</sup>

Pois bem, no âmbito nacional o princípio do desenvolvimento sustentável balizou a legislação e segue como norte na resolução de questões que apresentam conflitos de valores econômicos e socioambientais.

---

<sup>26</sup> Como bem pontua Lenio Streck: “[...] a interpretação do direito é um ato de ‘integração’, cuja base é o círculo hermenêutico (o todo deve ser entendido pela parte, e a parte só adquire sentido pelo todo) [...]”. In: STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed. rev., mod. e amp. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 623.

<sup>27</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Nosso Futuro Comum**. 1987. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em 20.abr.2017.

<sup>28</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU e meio ambiente**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20.abr.2017.

O desenvolvimento sustentável está ancorado em um tripé de conceitos distintos e entrelaçados: o viés social, o vértice econômico, bem como o axioma ambiental. Claramente no mesmo patamar, os três sustentáculos do conceito devem ser considerados em conjunto, sem qualquer interpretação ou aplicação hierarquizada nem compartimentada. Isto é justificado pela realidade da vida cotidiana que, para demonstrar-se condigna ao indivíduo, não pode suplantar qualquer um dos alicerces. Porém, casos concretos podem e denunciam o desequilíbrio entre dois deles ou mesmo entre os três fundamentos.

Para além da otimização das normas através da ponderação dos princípios e a verificação da regra a ser aplicada, as situações que envolvem importâncias ambientais, sociais e econômicas invariavelmente reservam detalhes que tendem a apontar para a solução mais adequada. Ressalte-se que não há hierarquia entre os direitos fundamentais, mas, ao inseri-los em uma realidade conflituosa, mister se faz sopesar as dimensões de cada um desses direitos e o que, de fato, deve prosperar.

Transladando esta moldura para a questão urbana, é cristalino que as cidades são palcos de conflitos de interesses. O próprio direito à moradia encontra obstáculos ao seu exercício, por uma infinidade de questões. Já o direito ao meio ambiente e o direito à propriedade poderiam protagonizar embates tormentoso e infundáveis, não fosse a conjugação de ambos com vistas ao bem-estar. A necessidade de coalização dos três valores ou princípios possibilita que a cidade seja, de fato, sustentável para fornecer subsídios e dignidade aos seus moradores.

Na máxima do desenvolvimento sustentável está entalhado, também, o princípio da equidade. Este valor, em especial, relata a importância do pensar nas cidades atuais e seus desdobramentos futuros. Isto quer significar que os núcleos urbanos devem configurar aporte às necessidades dos grupos que hoje habitam as cidades bem como as gerações futuras, atendendo, inclusive, necessidades típicas desta população, atualmente ainda desconhecidas. São então as duas facetas do princípio em tela: a equidade contextualizada de modo temporalmente simultâneo, que impõe um dever de não categorizar ou segregar grupos contemporâneos. Assim, a cidade necessita, pois, ser morada para todos os seus habitantes, com a mesma qualidade, oportunizando a todos os indivíduos a possibilidade de realização da dignidade. Ao mesmo tempo, a solidariedade extrapola os limites temporais para alcançar tempos futuros, protegendo novas gerações ao estabelecer a proteção de seu porvir pela sociedade atual.

No contexto urbano, essa equidade ou solidariedade deve importar em políticas de planejamento territorial para adequar o uso do solo, sem que critérios econômicos afastem

populações menos favorecidas para à margem ou periferias. A prosperidade, segurança, e toda sorte de prestação de serviços deve ser proporcionada em todos os níveis, sem discriminação.

Neste interim, surge à reboque outro princípio que deve substancialmente ser considerado quando da ordenação territorial: a justiça socioambiental. Há nitidez quando se afirma que equidade e justiça social caminham juntas, posto que a realização de uma é também a cristalização da outra. Contudo, a justiça socioambiental pode ser visualizada, também, nos momentos em que a equidade foi desvalorizada. Busca-se pela justiça quando a situação instaurada já demonstra graus de deficiência, importando em consertos e ajustes para reconduzir. Para melhor compreensão do preceito, busca-se o esclarecimento nas colocações de Guilherme Purvin de Figueiredo:

No debate sobre a implementação de uma Justiça Ambiental, a ideia central é no sentido de que os benefícios e prejuízos decorrentes da concreta aplicação do desenvolvimento sustentável devem ser distribuídos uniformemente para toda a sociedade. Ainda que a natureza dos bens ambientais seja difusa, é fato que existe certa margem para uma injusta distribuição das externalidades negativas (poluição visual, poluição sonora, resíduos sólidos), quase sempre suportadas pelas camadas da população mais pobre. [...] Em outras palavras, constataremos que, no plano da distribuição dos espaços, o capitalismo não sustentável se caracteriza pela simultânea degradação do meio ambiente e pelo aprofundamento da desigualdade econômica.<sup>29</sup>

No que pertine à busca pela justiça socioambiental nas cidades, frequentemente são invocados os ideais de justiça no embate entre o social e o ambiental, onde, de modo claro, há bipolaridade de interesses que jogam com os direitos fundamentais, ambos sensíveis. Porém, necessário se faz esclarecer que a colisão travada não surgiu casualmente, mas é fruto da ausência de cuidado com as partes que sofrem todas as injustiças. Um diagnóstico rarefeito da questão pode conduzir à dois quadros distintos do que seria justo ou injusto. Analogamente, explica Amartya Sen: “[...] *uma calamidade seria um caso de injustiça apenas se pudesse ter sido evitada, em especial se aqueles que poderiam ter agido para tentar evita-la deixaram de fazê-lo.*”<sup>30</sup>

Diante deste quadro, advém o princípio da proibição do retrocesso<sup>31</sup>, aplicável social e ambientalmente, em especial se pensado na conflitualidade da cidade. Essa derivação é patente

---

<sup>29</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 331.

<sup>30</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 34

<sup>31</sup> A origem do princípio da proibição do retrocesso remonta à cláusula de progressividade dos direitos fundamentais sociais, presente especialmente nos pactos internacionais. Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental**. In: Colóquio sobre o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília, DF. Senado Federal. 2011. p.155-160.

posto que se reclama do Estado que níveis protetivos dos bens ambientais e de direitos socialmente conquistados não retornem à categorias inferiores, considerando que o caminho inverso é o que deve ser adotado, qual seja, o da progressividade destes direitos fundamentais. Conceitua-se o princípio como se passa a transcrever:

O conceito do instituto da proibição do retrocesso traduz-se na rejeição de qualquer atuação estatal, na esfera de suas funções executivas e legislativas, que possa aviltar posições e conquistas sociais cristalizadas, no que pertine a plena consumação dos direitos fundamentais e uma efetiva proteção dos mesmos.<sup>32</sup>

O princípio da proibição do retrocesso não vem para impedir ou imobilizar a seara econômica de crescer nos espaços urbanos, mas, em verdade, surge para assegurar que isto não ocorra em detrimento da qualidade de vida dos habitantes das cidades. O meio ambiente urbano exige proteção para poder oferecer condições de qualidade e configurar lar dos seres humanos.

Pensando, ainda, nos aportes realizados aos princípios anteriores que fundamentam a realização da cidade sustentável, o princípio da proibição do retrocesso reforça a ideia de equidade e justiça socioambiental, sem caracterizar obstáculo ao desenvolvimento, admitindo que o progresso intelectual, científico e também econômico ocorra com a manutenção da dignidade.

O princípio da proibição do retrocesso deriva de construção doutrinária, advindo do campo dos direitos fundamentais sociais. Por esse motivo, talvez, há variantes quanto a terminologia adotada para o conteúdo descrito. Consoante reporta Michel Prieur, são as expressões que remetem ao princípio em questão: princípio de *stand still* (imobilidade); conceito de efeito *cliquet* (trava), ou regra do *cliquet anti-retour* (trava anti-retorno); intangibilidade de certos direitos fundamentais, irreversibilidade em matéria de direitos humanos; cláusula de *status quo*; *eternity clause* ou *entrenched clause*; *prohibición de regresividad* ou *de retroceso*; proibição do retrocesso ou princípio de não regressão.<sup>33</sup>

Independentemente da nomenclatura adotada, o conteúdo importa em permitir o desenvolvimento e dinâmica da sociedade, do direito, da política, desde que consideradas e resguardadas as condições protetivas já avalizadas no cenário sócio-jurídico. Na prática, a aplicação do princípio orienta a produção legislativa, que deverá levar em conta a realidade

---

<sup>32</sup> FERRARESI, Priscila. **Proibição do retrocesso e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Fiúza, 2012. p.119.

<sup>33</sup> PRIEUR, Michel. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: **Colóquio sobre o princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Comissão de Meio Ambiente, defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília, DF. Senado Federal. 2011. p.13-14.

social, econômica e ambiental, considerando a equidade e realizando a justiça socioambiental.

Neste compasso:

Por uma questão de justiça entre gerações humanas, a geração presente tem a responsabilidade de deixar, como legado às gerações futuras, pelo menos condições ambientais tendencialmente idênticas do que aquelas recebidas das gerações passadas, estando a geração vivente, portanto, vedada a alterar em termos negativos as condições ecológicas, por força do princípio da proibição do retrocesso socioambiental e do dever (do Estado e dos particulares) de melhoria progressiva da qualidade ambiental.<sup>34</sup>

A partir da definição e posicionamento etéreo dos princípios aplicáveis à realidade dos centros urbanos, percebe-se que a solução dos aspectos mais frágeis, caros e deficitários deste espaço pode ser resolvido a partir da aplicação destes princípios a cada uma das mazelas urbanas.

## CONCLUSÃO

Nos dias atuais, mesmo diante dos atualizados matizes políticos e econômicos das organizações sociais, persiste a segregação hierárquica e a desordem ocupacional provocada pelo inchaço habitacional das cidades e as respectivas necessidades de todos os seus ocupantes.

As cidades do amanhã, ou cidades do futuro, devem promover uma profunda mudança social, mesmo que inserida em moldes obsoletos do sistema econômico vigente, voltando suas faces à sustentabilidade. Os pilares sociais e ambientais devem ser tão importantes quanto o vértice econômico. O eixo do desenvolvimento urbano, bem como de toda a aldeia, deve contemplar políticas mais justas para todos.

Destarte, as cidades, por consistirem em produto direto da ação humana, devem representar verdadeiros centros de bem-estar, com arquitetura capaz de prover as necessidades de seus habitantes, e, mais do que isso, agregar a função qualitativa de oferecer condições de desenvolvimento de potencialidades humanas, elastecer o local do encontro para um verdadeiro local de vida ao promover integridade e prosperidade socioambiental.

O modelo de crescimento vigente tende a operar de maneira ineficiente em todos os segmentos populacionais. O bem-estar advindo do uso dos recursos é parcial e essa exclusão é origem e consequência de vários dos problemas dos centros urbanos. Ainda são perceptíveis

---

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental...** p.198-199.

reflexos da ocupação das terras promovidos no passado ao se dizer que muros virtuais permeiam as cidades atuais.

Percebe-se que, pela natureza evolutiva das cidades, o seu planejamento, mesmo com uma vasta e problemática herança dos modelos ocupacionais tradicionais, deve seguir ideais equitativos e implantar uma gestão consciente deste valor, para assegurar o cumprimento da função das aldeias urbanas: constituir lar da humanidade hodierna e de gerações futuras.

As patologias ocupacionais vivenciadas nas cidades tendem a demonstrar, invariavelmente, o embate binário entre aspectos sociais e ambientais, envolvendo, por óbvio, questões atinentes à propriedade.

A formação dos núcleos urbanos não obedece à critérios institucionalizados. Ela ocorre, sim, conforme as necessidades sociais e possibilidades espaciais e momentâneas. Assim fosse, padrões urbanísticos ideais não ensejariam injustiças socioambientais nas cidades.

A realidade das cidades, infelizmente, mostra que a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e sensíveis foram desigualmente ocupadas por populações carentes e excluídas pelos padrões economicamente hegemônicos das áreas centrais e organizadas.

O que se vê, em verdade, é que as molduras políticas formatadas teoricamente dificilmente ecoam no dia a dia dos aglomerados urbanos, que se mostram insuficientes a responder os anseios da população e inadequados a resolver suas necessidades mais básicas.

Num mesmo tempo, também é possível perceber a segregação social, como outra mazela típica das cidades modernas. Quanto mais periférico o agrupamento, piores são as condições de vida, inclusive de habitação. E não há previsão de melhora desse cenário, ao contrário, percebe-se instaurar um círculo vicioso de más condições que culminam na segregação.

Desta feita, conclui-se que a tríade exposta e combatida neste trabalho é formada pela tensão entre os problemas ambientais causados pela ocupação excludente em áreas ecologicamente sensíveis e impróprias à moradia digna no território das cidades.

Equivocadamente, o embate relatado em situações em concreto coloca em posições opostas o direito ao meio ambiente e o direito à moradia, ignorando que os direitos fundamentais são indissociáveis e reclamam uma interpretação uníssona e conjunta e que um direito consiste em pressuposto de realização do outro. Assim, para realizar a dignidade humana e assegurar uma justiça socioambiental, há que se pensar em soluções que incorporem a ocupação urbana integradora e considerando a pressão exercida no meio ambiente.

Desse prisma, muitas das vezes o deslinde da questão culmina no esfacelamento de algum dos direitos envolvidos, isto porque para o caso posto não há possibilidade de

replanejamento, mas simples readequação, ao alvedrio da norma existente. O que se pretende afirmar, assim, é que o sustentáculo legal para prover as cidades sustentáveis já existe, o que falta, infelizmente, é a efetivação dos instrumentos oferecidos, condenando as populações marginalizadas e o meio ambiente degradado.

Consoante amplamente afirmado neste estudo, é notório que a trajetória ocupacional ocorreu de forma não ordenada e as cidades refletem, assim, as necessidades de cada sociedade bem como expressam características culturais de cada grupo. Contudo, é dever das sociedades atuais realizar correções e ajustes para garantir o bem viver de todos e assegurar que os espaços urbanos comportem uma vida digna no amanhã.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. A condição humana. Trad. Roberto Raposo. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

BODNAR, Zenildo. Regularização registral imobiliária na efetivação de direitos fundamentais da cidade sustentável. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Florianópolis, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei. n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 07. Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 07. abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em 07. Abr. 2017.

Coleção Cartilhas de Direitos Humanos. Vol. VI. 1. ed. Direito Humano à Cidade. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2008.

DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico. 3. ed. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRARESI, Priscila. Proibição do retrocesso e desenvolvimento sustentável. São Paulo: Fiúza, 2012.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no direito ambiental. 4.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade comentado: Lei 12.257/2001 – Lei do meio ambiente artificial. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GAIO, Daniel. O direito à cidade e o seu processo de institucionalização no Brasil. In.: GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; et all (org.). Eficiência, eficácia e efetividade: velhos desafios ao novo código de processo civil. Belo Horizonte: Initia Via, 2016.

KRELL, Andreas J. A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídicos brasileiro e alemão. In: KRELL, Andreas J; et all. Estado socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 182.

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. Apud. VASCONCELOS, Pedro de Almeida. As metamorfoses do conceito de cidade. In.: Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, p. 17-23, dez. 2015. p.20. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14nspe/1984-2201-mercator-14-04-spe-0017.pdf>> Acesso em: 20. abr.2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édís. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em:< <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 20.abr.2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Nosso Futuro Comum. 1987. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em 20.abr.2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU e meio ambiente. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20.abr.2017.

PAPA FRANCISCO. Carta Encíclica ‘Laudato si’ do santo padre Francisco. Sobre o cuidado da casa comum. Disponível em:

<[http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclicalaudato-si\\_po.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclicalaudato-si_po.pdf)> Acesso em: 07 abr. 2017.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: Colóquio sobre o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília, DF. Senado Federal. 2011. p.13-14.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em 20. abr.2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In: Colóquio sobre o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília, DF. Senado Federal. 2011.

\_\_\_\_\_; et all. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. Trad. Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed. rev., mod. e amp. São Paulo: Saraiva, 2014.

VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. Moradia e pertencimento: a defesa do Lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização. In: Cad. Metrop. [online]. 2016, vol.18, n.36, pp.535-558. ISSN 1517-2422. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n36/2236-9996-cm-18-36-0535.pdf>>. Acesso em: 22.mai.2017.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Cidades, áreas de preservação permanente e o novo Código Florestal: controvérsias. In.: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. NETO, Werner Grau. (orgs.) Temas polêmicos do novo Código Florestal. São Paulo: Migalhas, 2016.