

## CIDADES SUSTENTÁVEIS NA RIO+20

*José Roberto Bassul Campos<sup>1</sup>*

### **Introdução**

O fenômeno da grande concentração de pessoas em cidades, em contraposição à predominância do meio rural como território das principais atividades econômicas e da maior parte das relações sociais, constitui uma das consequências mais expressivas da Revolução Industrial, que, iniciada no Reino Unido em meados do século XVIII, expandiu-se pelo mundo a partir do século XIX.

O profundo impacto causado pelas mudanças tecnológicas incorporadas desde então ao processo produtivo deu ensejo a notórios movimentos migratórios em direção aos núcleos urbanos. A população de Londres, por exemplo, cresceu de 800 mil habitantes, em 1780, para mais de 5 milhões, cem anos depois.

No Brasil, a despeito da industrialização tardia em comparação com as economias centrais, o processo de urbanização ocorreu de forma ainda mais acelerada. Em nosso país, a aglomeração demográfica em núcleos urbanos ganhou importância a partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção às cidades. Esse processo tornou-se especialmente agudo entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970, no chamado “período desenvolvimentista”. Ao longo desses anos, caracterizados por elevadas taxas de crescimento demográfico, a população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades e em cidades cada vez maiores, que adquiriram um perfil metropolitano.

---

<sup>1</sup> Arquiteto e urbanista (UnB), Especialista em Planejamento Habitacional e Mestre em Planejamento Urbano (UnB); Foi Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-DF (1988-1991) e Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (1995-1998). Consultor Legislativo do Senado Federal.

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa



De acordo com os dados censitários, em 1940 a população urbana no Brasil somava 12,9 milhões de habitantes, o equivalente a 30% do total. Em 1970, mais da metade (55,9%) da população já vivia em centros urbanos. No ano 2000, mais de 80% dos brasileiros já moravam em cidades, percentual que hoje alcança 85%.

Os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da rápida urbanização inteiramente desaparelhados para tanto. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. As cidades degradaram-se ambientalmente e cindiram-se socialmente. Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a escassez de moradias, de serviços de saneamento, de oportunidades de trabalho, de educação e de lazer. Para todos, as dificuldades no transporte, os danos da poluição e a opressão da violência.

O enfrentamento desse quadro de dificuldades, com vistas ao desenvolvimento de cidades mais sustentáveis, exige conhecimento, planejamento e, sobretudo, participação social. Nesse sentido, espera-se que a temática urbana obtenha na Rio+20 a dimensão que merece.

### **Relação com o desenvolvimento sustentável**

Nos termos do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para debater a questão e propor meios para harmonizar os objetivos do desenvolvimento econômico com os da preservação ambiental, considera-se desenvolvimento sustentável aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das gerações futuras. Trata-se de promover o dinamismo da economia e o bem-estar social no presente sem esgotar os recursos capazes de mantê-los no futuro.

O papel das cidades na busca pela sustentabilidade é determinante. Embora possam parecer distantes da vida urbana à primeira vista, problemas como o desmatamento da

Mata Atlântica, do Cerrado ou da Amazônia, por exemplo, dependem das cidades para o seu enfrentamento. Afinal, a quase totalidade do consumo da madeira, da carne ou da soja produzidas nas regiões desmatadas ocorre nos centros urbanos. Desenvolver a cultura do consumo sustentável por meio da educação e de outros meios, como a publicidade, por exemplo, pode ser determinante para o futuro do planeta.

Outro aspecto relevante que envolve diretamente as cidades no contexto do desenvolvimento sustentável é o da poluição atmosférica, causa de graves danos à saúde coletiva. Uma das grandes fontes emissoras de gases de efeito estufa são os automóveis, cujas frotas vêm aumentando exponencialmente no meio urbano em decorrência tanto de estímulos fiscais à produção e ao consumo de veículos quanto da escassez de investimentos em sistemas de transporte público.

São vários, portanto, os aspectos das atividades urbanas relacionados com o desenvolvimento sustentável.

### **Aspectos econômicos, ambientais e sociais**

O atual modelo econômico, cuja dinâmica se concentra em grande parte nos centros urbanos, enseja em muitos casos um excessivo consumo de recursos naturais. São exemplos desse desperdício, entre outros igualmente importantes, o modelo energético predominante nas edificações, ainda muito concentrado nas fontes elétricas, especialmente para o aquecimento da água e para a refrigeração de ambientes, e o consumo de combustíveis fósseis nas frotas automotivas, circunstâncias que comprometem o objetivo da sustentabilidade.

Nesse quadro, a questão econômica que se impõe refere-se aos custos envolvidos no processo de substituição gradual do atual modelo. Em outras palavras, como fazer para que o acesso a fontes energéticas alternativas, como a solar e a eólica, menos poluentes, e a motores que não sejam movidos a combustíveis fósseis torne-se economicamente interessante.

Av. N2 Anexo "E" do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa



Nos debates promovidos por instituições voltadas para a preservação ambiental, a abordagem predominante volta-se para a necessidade da quantificação e da internalização dos custos ambientais no âmbito de cada empreendimento. Ou seja, os encargos associados ao atendimento das normas e preceitos ambientais devem ser incorporados aos investimentos, e, a exemplo do que ocorre relativamente aos custos do capital, do trabalho e dos insumos, tomados como referência para a aferição da lucratividade dos negócios.

Nesse sentido, no âmbito do que se convencionou chamar “economia verde”, deixaria de haver contraposição entre sustentabilidade e crescimento econômico, uma vez que os lucros que adviessem dos empreendimentos privados também teriam tomado em consideração a variável ambiental.

Para lograr essa alteração de paradigma, o poder público pode valer-se de vários instrumentos, que envolvem desde a regulação e a fiscalização até estímulos no âmbito da política fiscal e da inovação tecnológica.

No caso das cidades, uma estratégia dessa natureza pode voltar-se, por exemplo, para a gradativa redução do consumo doméstico de energia elétrica mediante a instalação de fontes fotovoltaicas (energia solar), o que poderia incluir políticas de financiamento e até de recompra da energia não utilizada. Pode ainda optar, em relação à mobilidade urbana, pelo investimento prioritário em sistemas de transporte público de massa, como os metrô e os Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), valendo-se de subsídios, mas também de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias como os previstos no Estatuto da Cidade; por políticas de apoio à utilização de veículos não motorizados, como as bicicletas; e, ainda, pelo desestímulo ao uso de automóveis particulares por meio de medidas restritivas, como a elevação da cobrança por estacionamento e pela circulação em determinadas áreas, como já ocorre em cidades como Londres, Estocolmo e Cingapura, entre outras.

No aspecto social, cresce a percepção de que o bem-estar coletivo não decorre diretamente do desenvolvimento econômico, mas da qualidade desse desenvolvimento. Vale dizer que a sustentabilidade social do desenvolvimento decorre, dentre outros fatores, da

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa



democratização de direitos, da justa distribuição da renda, de condições adequadas de mobilidade urbana, do acesso ao trabalho e ao lazer e da universalização dos serviços públicos de educação, saúde e saneamento.

Nas cidades, em face da concentração populacional característica dessas áreas, as carências sociais tornam-se mais evidentes. Por essa mesma razão, os centros urbanos constituem o território no qual a adoção de políticas públicas e a promoção de ações privadas mais conscientes e qualificadas podem promover, de forma abrangente, um modelo de desenvolvimento socialmente sustentável.

### **Como a comunidade internacional tem lidado com o tema**

A constatação – mais intensamente verificada a partir do último terço do século passado – de que o desenvolvimento econômico e os avanços tecnológicos ancoravam-se num modelo ambientalmente predatório e socialmente injusto ocasionou uma sequência de encontros e de acordos internacionais sobre a questão da sustentabilidade.

Mais especificadamente no que toca aos direitos sociais nos territórios urbanos, os debates concentraram-se na dificuldade do acesso das populações de baixa renda a condições condignas de habitação, circunstância que abrange não apenas o direito estrito à moradia, mas também aos serviços de saúde, educação, saneamento e transportes.

A Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo em junho de 1972 foi a primeira grande reunião de abrangência internacional a tratar das relações entre o ser humano e o meio ambiente. Visto até então como fonte inesgotável de recursos, o ambiente natural passou a constituir um temário de preocupação política a partir da observação de fenômenos como a poluição atmosférica, o ressecamento de mananciais hídricos ou a formação de ilhas de calor, que passaram a ser percebidos como decorrência de um modelo industrial predatório.

O acúmulo dos debates promovidos desde então resultou na organização da histórica II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. A denominada “Rio 92”, que contou com a presença de governantes de 117 países e de 22 mil representantes de 9 mil organizações não governamentais, teve como principal tema a discussão sobre como reverter o processo de degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável.

Firmou-se, ao fim da Conferência, um vasto conjunto de convenções, acordos e protocolos, com destaque para a denominada Agenda 21, que formalizava o compromisso das nações signatárias com a adoção de processos de preservação ambiental, justiça social e eficiência econômica. Criava-se ainda um Fundo para o Meio Ambiente, com o escopo de ser o suporte financeiro para o alcance das metas fixadas no documento.

Em paralelo, à vista dos dramáticos problemas vivenciados pelas populações pobres em aglomerações urbanas localizadas por todo o planeta, também foram organizadas pela ONU duas conferências mundiais sobre assentamentos humanos: a “Habitat I”, na cidade de Vancouver, Canadá, em 1976; e a “Habitat II”, em Istambul, na Turquia, em 1996.

Entre uma e outra dessas duas “cúpulas das cidades”, houve mudanças importantes do ponto de vista dos papéis do Estado e da sociedade no enfrentamento dos problemas urbanos. Em Vancouver, predominava ainda a ideia de que Estados nacionais fortes, e muitas vezes autoritários, como no caso brasileiro à época, poderiam conduzir diretamente processos de desenvolvimento capazes de promover maior justiça social. Já em Istambul, vinte anos depois, foi pela primeira vez admitida a participação oficial de setores não governamentais nas delegações nacionais. Constituiu-se um fórum, denominado Fórum dos Parceiros, formado por governos locais, organizações não governamentais, movimentos populares, sindicatos, grupos parlamentares e representantes acadêmicos, como parte do próprio evento, o que demonstra o reconhecimento de que o enfrentamento da problemática urbano-ambiental implica a articulação de processos democráticos e participativos.

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa



A conferência de Istambul aprovou um plano de ação global, a denominada Agenda Habitat, que contém diretrizes para a consolidação de assentamentos humanos sustentáveis ao longo do século XXI, tendo em conta a sua relação com o meio ambiente e com os aspectos econômicos e sociais do desenvolvimento.

A Agenda Habitat tem por objetivo ser uma mobilização global, com ações promovidas em todas as esferas dos governos e da sociedade, destinada a alcançar o desenvolvimento sustentável dos aglomerados humanos em todo o mundo durante as primeiras duas décadas do século XXI.

O programa contém uma declaração de princípios e objetivos, um conjunto de compromissos assumidos pelos governos e, finalmente, estratégias para a implementação do Plano de Ação.

Nesse contexto, decorridas duas décadas da realização da Rio 92 ou pouco menos, no caso da Habitat II, espera-se que as agendas de ambas as conferências encontrem-se na Rio+20 sob o tema “cidades sustentáveis”.

### **Como o Brasil tem lidado com o tema**

No Brasil, a questão ambiental adquiriu seu corpo normativo com a edição da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que “institui o novo Código Florestal”, e da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. Vários dispositivos dessas normas legais são aplicáveis aos centros urbanos. Contemporânea de nossa primeira lei ambiental, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano, tem na vedação ao parcelamento em áreas de risco e na exigência de áreas livres nos loteamentos um relevante fator de proteção ambiental.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a temática urbana adquiriu maior institucionalidade. O texto constitucional, pela primeira vez na história brasileira,

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa



passou a tratar especificamente da questão urbana. São dispositivos que se destinam, fundamentalmente, a exigir da propriedade urbana o cumprimento de sua função social, princípio jurídico que passou a significar o atendimento das disposições do plano diretor municipal.

Por força desse ordenamento constitucional, contudo, a ação dos municípios passou a depender em grande medida da edição de uma lei federal de diretrizes gerais da política urbana, exigência constitucional atendida pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade.

Uma das principais vertentes dessas diretrizes vem a ser uma gestão urbana democrática. Como preceitua o Estatuto da Cidade, é preciso deixar no passado as práticas tecnocráticas e os modelos fechados de decisão. Tanto o plano diretor quanto a legislação orçamentária devem ser elaborados e executados de forma democrática e participativa. Desrespeitar esse princípio, segundo a própria lei, constitui crime de improbidade administrativa.

Também merecem destaque os mecanismos legais destinados a fazer cumprir a função social da propriedade, exigida pela própria Constituição. São muitos os imóveis urbanos ainda vazios, de propriedade privada, que, mantidos ociosos à espera de valorização, oneram a cidade e o orçamento público. Fossem edificadas e ocupadas, como deveriam, as cidades poderiam crescer menos horizontalmente, consumir menos recursos públicos e ameaçar menos o meio ambiente. Cidades mais compactas tendem a ser mais eficazes e menos predatórias.

No mesmo sentido, operam os instrumentos voltados para a recuperação, em proveito público, das elevadas rendas fundiárias decorrentes das alterações de índices urbanísticos. O correto manejo desses instrumentos, previstos no Estatuto da Cidade, permitiria, por exemplo, o alargamento da oferta de transporte público sem pressionar os orçamentos fiscais, uma vez que a maior parte dos recursos necessários adviria das mais-valias imobiliárias geradas pela implantação dos próprios sistemas de transporte.

Av. N2 Anexo "E" do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa





Outro aspecto especialmente relevante do Estatuto da Cidade é o compromisso com a sustentabilidade, tema da Rio+20. São vários os dispositivos da lei de política urbana que se voltam para o preceito da responsabilidade ambiental. O próprio enunciado da primeira das diretrizes gerais a serem observadas pelo poder local expressa claramente essa ideia:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante (...) [a] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

### **Considerações finais e recomendações**

Na agenda política mundial, e particularmente no Brasil, cresce a importância das cidades no contexto da preservação do meio ambiente. Torna-se cada vez mais relevante sensibilizar as pessoas, mobilizar os agentes públicos e privados, bem como oferecer ferramentas institucionais, ao lado de recursos financeiros e tecnológicos, para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma econômica, social e ambientalmente sustentável.

Embora, nas várias esferas de governo e no âmbito da sociedade civil, várias ações venham sendo adotadas nesse sentido, há ainda um longo caminho a percorrer para que seja alcançado o objetivo da sustentabilidade no ambiente urbano. Nesse passo, merece destaque uma iniciativa recente do *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social*, organização sem fins lucrativos formada por empresários, em 1998, com o propósito de auxiliar a iniciativa privada a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável.

Trata-se do “Programa Cidades Sustentáveis”, iniciativa que pretende contribuir para que governos e sociedade civil promovam o desenvolvimento urbano sustentável por meio de uma plataforma expressa em doze eixos temáticos, quais sejam: governança; bens naturais comuns; equidade, justiça social e cultura de paz; gestão local para a sustentabilidade; planejamento e desenho urbano; cultura para a sustentabilidade; educação

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: [conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim\\_do\\_legislativo.html](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa



para a sustentabilidade e qualidade de vida; economia local, dinâmica e sustentável; consumo responsável e opções de estilo de vida; melhor mobilidade, menos tráfego; ação local para a saúde; e do local para o global.

A cada um desses eixos são associados indicadores, casos exemplares e referências nacionais e internacionais de excelência. Por exemplo, no eixo referente aos bens naturais comuns, um dos indicadores mede a porcentagem de perda de água no sistema de abastecimento. A referência é Tóquio, cidade onde há menos desperdício de água no abastecimento, cerca de 2%. Em São Paulo, por exemplo, a perda chega a 20%.

Muitas empresas com atuação no Brasil têm participado ativamente de movimentos dessa natureza. Tomam essa atitude não apenas por uma questão de consciência, mas também porque seus negócios sofrem as consequências da problemática urbana e, ainda, porque há legítimas oportunidades comerciais na transformação que precisa ser empreendida.

No ano em curso, o objetivo mais imediato do “Programa Cidades Sustentáveis” é comprometer os candidatos a prefeito em 2012 com seus temas e suas metas estratégicas, bem como incentivar o monitoramento dessas metas pela sociedade civil. A ideia é obter dos candidatos um compromisso com o Programa no sentido de que, no prazo de noventa dias após ser eleito, o Prefeito apresente um plano baseado nos indicadores estabelecidos.

Iniciativas como essa certamente ganharão relevo durante os eventos da Rio+20.