

## SUSTENTABILIDADE URBANA EM NÍVEL INTERNACIONAL

URBAN SUSTAINABILITY AT INTERNATIONAL LEVEL

SOSTENIBILIDAD URBANA A NIVEL INTERNACIONAL

### **Resumo:**

*No presente artigo o autor procura demonstrar que o fenômeno conhecido como êxodo rural transformou em um verdadeiro caos os grandes centros urbanos e, como forma de reverter essa situação, os Estados passaram a se comprometer, por meio de documentos internacionais, a assegurar condições mínimas de sustentabilidade nas áreas urbanas. Porém, a simples ratificação de um tratado internacional ou a edição de uma lei em âmbito interno não são suficientes para solucionar tão grave problema. É imprescindível que haja boa vontade política no sentido de, efetivamente, fazer cumprir as diretrizes previstas nas referidas normas jurídicas.*

### **Abstract:**

*In this article the author tries to demonstrate that the phenomenon known as rural exodus turned into a total chaos and the large urban centers as a way to reverse this situation, the States have to commit themselves, through international documents, to ensure minimum conditions for sustainability in urban areas. However, the mere ratification of an international treaty or the issuance of a law on a domestic level are not sufficient to address such a serious problem. It is essential that there is political goodwill, to effectively enforce the guidelines laid down in the law.*

### **Resumen:**

*En este primer artículo el autor trata de demostrar que el fenómeno*

---

\* Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC-GO, Bolsista-Pesquisador da FAPEG, Coordenador Pedagógico da ESMF-GO e Técnico Jurídico do MP-GO.

*conocido como éxodo rural convirtió en un verdadero caos a los grandes centros urbanos y, como forma de revertir esta situación, los estados deben comprometerse, por medio de documentos internacionales, para garantizar las condiciones mínimas de sostenibilidad en las zonas urbanas. Sin embargo, la simple ratificación de un tratado internacional o la edición de una ley en ámbito nacional no son suficientes para hacer frente a un problema tan grave. Es fundamental que exista voluntad política para la aplicación efectiva de las directrices establecidas en las normas de derecho.*

**Palavras-chaves:** Assentamentos, humanos, sustentáveis, responsabilidade, Estado.

**Keywords:** Settlements, human, sustainable, responsibility, State.

**Palabras clave:** Asentamientos, humanos, sostenible, responsabilidad, Estado.

## INTRODUÇÃO

De acordo com Aristóteles, o homem é, por natureza, um animal político, ou seja,

um ser vivo (*zoon*) que, por sua natureza (*physei*), é feito para a vida da cidade (*bios politikós*, derivado de *pólis*, a comunidade política). No contexto da filosofia de Aristóteles, essa definição é plausível e revela a intenção teleológica do filósofo na caracterização do sentido último da vida do homem: o viver na *pólis*, onde o homem se realiza como cidadão (*politai*) manifestando, no termo de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza. Parece claro para os intérpretes de Aristóteles que o '*zoon politikon*' não deve ser compreendido como '*animal socialis*' da tradução

latina. Este desvio semântico resultou num sentido alargado do termo grego que acabou se identificando com o social. Para Aristóteles, o social significava mais o instinto gregário, algo que os homens compartilham com algumas espécies de animais. O simples viver junto, em sociedade, não caracteriza a destinação última do homem: a “politicidade”. A verdadeira vida humana deve almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta à simples vida do convívio social da casa (*oikia*) ou de comunidades mais complexas. A partir da compreensão da natureza do homem determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como: a noção de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio, etc. (RAMOS, online)

Com base no que acaba de ser dito pode-se constatar que, para Aristóteles, a tendência natural do ser humano, no sentido de procurar viver em sociedade, tem, como finalidade última, sua realização pessoal.

Para corroborar tal afirmação é importante lembrar que o historiador francês Gustave Glotz (apud COTRIM, 2006, p. 273), em *Cidade Grega*, conta que Aristóteles distinguia duas espécies de seres humanos:

[...] os que vegetam em tribos amorfas e selvagens ou formam imensos rebanhos em monarquias monstruosas; os que se encontram harmoniosamente associados em cidades (*pólis*). Os primeiros nasceram para ser escravos, para que os últimos pudessem dar-se ao luxo de gozar de um modo mais nobre de vida.

Frisa-se, desde logo, que o objetivo do presente estudo não é fazer uma análise pormenorizada das questões políticas atenienses, mas apenas partir da premissa desenvolvida por Aristóteles de que o homem é um “animal político”.

Dessa forma, com o passar do tempo a população rural passou a migrar para as cidades. Tal fenômeno recebeu o nome de êxodo rural.

Tecnicamente falando, o êxodo rural nada mais é do que

o termo pelo qual se designa o abandono do campo por seus habitantes, que, em busca de melhores condições de vida, se transferem de regiões consideradas de menos condições de sustentabilidade a outras [...]. Este fenômeno se deu em grandes proporções no Brasil nos séculos XIX e XX e foi sempre acompanhado pela miséria de milhões de retirantes e sua morte aos milhares, de fome, de sede e de doenças ligadas à subnutrição. Os conflitos recentes na África e noutras regiões do mundo são outra causa do êxodo rural, fazendo com que milhões de pessoas engrossem o exército de desempregados e marginais nas grandes cidades. Ainda, outra causa são os desastres naturais, como ciclones e secas, que deixam as populações rurais sem meios de subsistência e as empurram, muitas vezes de forma permanente, para as cidades. Estes fenômenos estão ligados à falta de políticas de desenvolvimento das zonas rurais, tais como a construção de infraestruturas básicas, como estradas, escolas e hospitais.<sup>1</sup>

Como não poderia deixar de ser, essa migração em massa da população que vivia na zona rural e que, em busca de melhores condições de vida, passa a viver nos grandes centros, acarretou, por mais paradoxal que possa parecer, uma série de consequências nefastas, principalmente para os próprios migrantes. Na verdade, referidas consequências são conhecidas popularmente como “caos urbano”, sendo, a esse respeito, pertinente transcrever a seguinte lição:

A partir da crise do capitalismo na agricultura, os trabalhadores rurais foram expulsos para os grandes centros urbanos. No processo inicial da industrialização, os bairros de periferia caracterizavam-se em um conjunto de casas que funcionavam quase como alojamentos das indústrias. E a sua população se constituía em um exército de mão de obra que alimentava a reprodução do capital e do lucro dos grandes empresários. No Estado de São Paulo, 95% da população mora nas cidades e apenas 5% reside no campo. As cidades-satélites possuem uma importância expressiva para a economia industrial e para a arrecadação de impostos.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Axodo\\_rural](http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Axodo_rural)>. Acesso em: 29 set. 2010.

Porém, sua geografia é quase inteiramente favelizada (exemplo: Guarulhos, Diadema e Belém). Contudo, após a crise do capitalismo urbano, milhares de pessoas foram excluídas do acesso ao trabalho, gerando a ocupação desordenada do solo urbano. Junto com a falta de um planejamento coerente com as demandas sociais estão outros problemas como a degradação ambiental e a própria degradação do ser humano. Para piorar, o Estado não tem cumprido seu papel, negligenciando a prestação de serviços públicos como água e esgoto e não garantindo o direito à moradia digna. A dimensão das necessidades habitacionais atinge diretamente as pessoas que não têm nenhum lugar para morar e se estende às pessoas que possuem um casebre sem condições de moradia. A cidade de São Paulo nunca teve um planejamento sério de distribuição de seus territórios e projetos habitacionais que atendessem às necessidades da população. A crise na indústria, nos pequenos comércios, nas microempresas, na construção civil, a especulação imobiliária, acabou empurrando as pessoas para áreas de risco, periferias, mananciais, cortiços e favelas. O resultado é o atual aglomerado de seres humanos sem perspectivas, que se vê nas cidades.<sup>2</sup>

Em decorrência dos fenômenos anteriormente mencionados, a preocupação, internacional, por parte dos Estados, das Organizações Internacionais, das Organizações Não Governamentais, etc., em relação aos assentamentos humanos, passou a ser cada vez mais frequente.

Nesse momento é importante transcrever o conceito de assentamentos humanos, com base na magistral lição de José Antônio Tietzmann e Silva (2007), extraída de sua tese de doutorado:

*La notion d'établissement humain, née dans le cadre de La Géographie humaine, apparaît étendus. Un établissement humain peut ainsi être considéré tant sous l'angle sociologique que sous l'angle systémique: il est le lieu où se déroulent les activités humaines et/ou l'organisation spatiale de ces lieux et de ces activités, mais aussi l'ensemble des conditions*

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/51496194/patoabril2010>>. Acesso em: 19 set. 2012.

*de vie d'un groupement humain. L'ampleur de cette notion a été perçue par l'Organisation des Nations Unies, qui l'a adoptée dans le cadre de ses institutions et de ses conférences (Habitat): ses documents font référence à des villes, à des villages, à des aires métropolitaines, à des zones rurales et aux activités qui s'y déroulent [...]. Il est ainsi plus cohérent de parler, au niveau mondial, d'établissements humains, et pas simplement de villes, ce qui vaut également pour leur prise en compte aux niveaux régional et national, notamment quand il s'agit d'afficher les préoccupations vis-à-vis de leurs problèmes et d'en proposer des solutions.<sup>3</sup>*

Assim, pode-se concluir que assentamento humano é toda forma de ocupação do território pelo homem, sendo tal noção bem mais ampla do que a de cidade, município, distrito, vila, bairro, etc. Partindo-se dessa premissa, passa-se a analisar, ainda que brevemente, o documento que ficou mundialmente conhecido como Agenda Habitat I.

## **AGENDA HABITAT I <sup>4</sup>**

A Agenda Habitat I foi o resultado de uma Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, no Canadá, entre os dias 31 de maio e 11 de junho de 1976.

---

<sup>3</sup> Em uma tradução livre do autor, pode-se dizer que “O conceito de assentamento humano, nascido em geografia humana, é extenso. Um assentamento humano pode ser considerado tanto sob uma perspectiva sociológica quanto sob uma perspectiva sistêmica: é o local das atividades humanas e/ou organização espacial desses lugares e dessas atividades, mas também todas as condições de vida de um grupo humano. A magnitude desse conceito tem sido recebida pela Organização das Nações Unidas, que adotou como parte de suas instituições e conferências (Habitat): os seus documentos se referem a cidades, aldeias, regiões metropolitanas para as áreas rurais e atividades que acontecem [...]. É, portanto, mais consistente falar em assentamentos humanos globais, e não apenas em cidades, haja vista que tal noção se aplica também para sua consideração em níveis regional e nacional, particularmente quando se trata de exibir as preocupações, os seus problemas e propor soluções.”

<sup>4</sup> Os pontos abordados neste item foram extraídos da Declaração de Vancouver e traduzidos livremente pelo autor. Tal documento está disponível no site <http://www.unhabitat.org/?gclid=CNeuxcmG7KUCFSda7Aodnxm4pg>.

Dentre os principais pontos traçados pelo referido documento destaca-se, por exemplo, o reconhecimento de que as circunstâncias da vida para um grande número de pessoas em assentamentos humanos são inaceitáveis, especialmente nos países em desenvolvimento, e que, salvo ação positiva e concreta tomada a nível nacional e internacional para encontrar e implementar soluções, essas condições tendem a ser ainda mais agravadas, como resultado de desigualdade de crescimento econômico, refletido na disparidade de riqueza, agora existente entre países e entre seres humanos e que condena milhões de pessoas a uma vida de pobreza, sem satisfazer os requisitos básicos para a alimentação, educação, saúde, moradia, higiene ambiental, água e energia, etc.

Diante desse quadro, é imprescindível a adoção de significativas e eficazes políticas de assentamento humano e estratégias de planejamento espacial realista adaptada às condições locais; a criação de assentamentos mais vivos, atrativos e eficazes, que reconheçam o patrimônio e a cultura dos povos e as especiais necessidades dos grupos desfavorecidos, especialmente crianças, mulheres e doentes, a fim de garantir a prestação de saúde, serviços, educação, alimentação e emprego, num quadro de justiça social; a criação de possibilidades para a participação efetiva de todas as pessoas no planejamento, construção e gestão de seus assentamentos humanos; e o desenvolvimento de abordagens inovadoras na formulação e implementação de programas de assentamentos por meio do uso mais adequado da ciência e da tecnologia e de financiamentos nacionais e internacionais.

Além disso, é fundamental a utilização de meios mais eficazes de comunicação para o intercâmbio de conhecimento e experiência no campo dos assentamentos humanos; o fortalecimento de laços de cooperação internacional, tanto a nível regional quanto global; e a criação de oportunidades econômicas favoráveis ao pleno emprego, onde, em locais saudáveis e com condições seguras, as mulheres e os homens sejam devidamente indenizados por seu trabalho.

Em relação aos princípios estabelecidos na Agenda Habitat I, merece destaque aquele que trata da melhoria da qualidade de vida dos seres humanos, estabelecendo ser este o primeiro e mais importante objetivo de qualquer política de assentamento humano.

Essas políticas devem facilitar a melhoria rápida e contínua da qualidade de vida das pessoas, começando com a satisfação das necessidades básicas de alimento, abrigo, água potável, emprego, saúde, educação, formação, segurança social, sem qualquer discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, ideologia, origem nacional ou social, ou outra causa, num quadro de liberdade, dignidade e justiça social.

A Agenda indica, ainda, algumas diretrizes que devem ser observadas, dentre as quais destaca-se a seguinte: responsabilização dos governos no que tange à elaboração de planos de estratégia espacial e adoção de políticas de assentamentos humanos para orientar os esforços de desenvolvimento socioeconômico. Tais políticas devem ser um componente essencial da estratégia de desenvolvimento, vinculadas e harmonizadas com as políticas de industrialização, agricultura, bem-estar social, preservação ambiental e cultural, para que cada um apoie o outro em uma melhora progressiva do estado de bem-estar de toda a humanidade.

Por fim, o referido documento estabelece que moradia adequada e serviços são um direito humano básico que obriga os Governos a assegurar a sua realização para todos os povos, começando com a assistência aos menos favorecidos por meio de programas orientados de autoajuda e ação comunitária. Os governos devem se esforçar para remover tudo o que impeça a realização desses objetivos, com especial importância à eliminação de segregação social e racial, pela criação de comunidades mais equilibradas, que misturem diferentes grupos sociais, ocupação e moradia.

Da mesma forma, a saúde é considerada um elemento essencial no desenvolvimento do indivíduo, motivo pelo qual um dos objetivos das políticas de assentamentos humanos deve ser para melhorar a saúde ambiental, condições e serviços básicos de saúde.

Tecidos esses breves comentários a respeito da Agenda Habitat I é imprescindível, como forma de complementar o raciocínio, dedicar algumas linhas à análise do documento que recebeu o nome de Agenda Habitat II.



## AGENDA HABITAT II <sup>5</sup>

A Agenda Habitat II foi o resultado de uma Conferência das Nações Unidas, também sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, na Turquia, entre os dias 03 e 14 de junho de 1996.

Nessa conferência os Chefes de Estado ou de Governo e as delegações oficiais dos países reunidos endossaram as metas universais de garantir a adequada habitação para todos, fazendo os assentamentos humanos mais seguros, mais saudáveis e mais habitáveis, sob o ponto de vista sustentável e produtivo.

Para melhorar a qualidade de vida nos assentamentos humanos, temos de lutar contra a deterioração de condições que, na maioria dos casos, particularmente nos países em desenvolvimento, chegaram a críticas proporções. Para esse efeito, temos de abordar, de forma abrangente, padrões de consumo e produção insustentáveis, particularmente nos países industrializados; insustentáveis mudanças da população, incluindo mudanças na estrutura e distribuição, dando prioridade à tendência de concentração populacional excessiva, uma vez que isso pode acarretar aumento da pobreza, desemprego, exclusão social, instabilidade familiar, recursos insuficientes, falta de infraestrutura e serviços básicos, falta de planejamento adequado, crescente insegurança e violência, degradação ambiental e aumento da vulnerabilidade a catástrofes.

Um detalhe importante contemplado na Agenda Habitat II refere-se ao fato de que tal documento vislumbra uma relação de interdependência entre o desenvolvimento rural e o urbano. Dessa forma, além de melhorar o habitat urbano, temos também de trabalhar para estender infraestrutura adequada, serviços públicos e oportunidades de emprego para as áreas rurais, a fim de aumentar a sua atratividade, desenvolver um processo integrado de rede de assentamentos e minimizar a migração rural-urbana.

Percebe-se, com isso, que existe uma forte preocupação por parte da comunidade internacional não só no sentido de evitar

---

<sup>5</sup> Os pontos abordados neste item foram extraídos da Declaração de Istambul e traduzidos livremente pelo autor. Tal documento está disponível no site <http://www.unhabitat.org/?gclid=CNeuxcmG7KUCFSda7Aodnxm4pg>.

o êxodo rural, mas, também, de incentivar o retorno da população que hoje em dia vive nos grandes centros à zona rural.

A fim de manter o ambiente global e melhorar a qualidade de vida humana em nossos assentamentos, todos nós devemos nos comprometer com padrões sustentáveis de produção, consumo, transporte e desenvolvimento dos assentamentos. Nesse contexto, devemos cooperar, num espírito de parceria global, para conservar, proteger e restaurar a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Além disso, tendo em vista as diferentes contribuições ao aquecimento global e à degradação ambiental, a Agenda Habitat II reafirmou o princípio de que os países têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e reconheceu que tais ações devem ser tomadas de forma coerente com a abordagem do princípio da precaução, o qual será aplicado de acordo com as capacidades dos países. Outro compromisso assumido no referido documento diz respeito à promoção de ambientes saudáveis, especialmente por meio do fornecimento de quantidades adequadas de água potável e de uma gestão eficaz dos resíduos.

A conferência de Istambul marca uma nova era de cooperação, a era de uma cultura de solidariedade. À medida que avançamos no século XXI, oferecemos uma visão positiva do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, um sentimento de esperança para o nosso futuro comum e uma exortação para participar de um verdadeiro desafio, interessante e envolvente, de construirmos juntos um mundo onde todos possam viver em uma casa segura, com a promessa de uma vida digna, boa saúde, segurança, felicidade e esperança.

No mesmo ano em que foi realizada a Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos, que culminou na Agenda Habitat II, outro documento adquiriu grande importância, pelo fato de também estar relacionado ao desenvolvimento sustentável das zonas urbanas. Trata-se do relatório que ficou conhecido como “Cidades Europeias Sustentáveis”.

## CIDADES EUROPEIAS SUSTENTÁVEIS <sup>6</sup>

O relatório “Cidades Europeias Sustentáveis” foi elaborado pelo Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, atendendo a um pedido da Comissão Europeia, sendo seus resultados publicados em março de 1996.

Tal documento incide sobre a aplicação do conceito de sustentabilidade às zonas urbanas. A despeito do seu título, o relatório diz respeito não só às cidades, mas, também, às aglomerações urbanas em diferentes escalas - desde os centros urbanos e bairros periféricos às cidades pequenas. Foca, ademais, a questão da sustentabilidade das regiões urbanas e do sistema urbano no seu conjunto. Na opinião do Grupo de Peritos, os princípios de desenvolvimento sustentável e os mecanismos necessários para o alcançar são aplicáveis a todos os níveis da hierarquia das aglomerações. Todavia, o trabalho incide principalmente sobre o nível da cidade.

A base jurídica e organizativa da ação em prol do ambiente urbano difere, nitidamente, de um Estado-membro para outro, refletindo em parte as diferentes competências atribuídas aos órgãos locais. Acresce que as condições geográficas das cidades também são diferentes. O presente relatório não propõe soluções similares para todas as cidades, mas, bem ao contrário disso, defende a criação de estruturas de apoio que lhes permitam explorar abordagens inovadoras adaptáveis a situações específicas, tirando partido das tradições de democracia local, boa gestão e competência profissional.

Só haverá desenvolvimento sustentável se forem concebidos planos explícitos nesse sentido. As forças do mercado ou outros fenômenos inconscientes e indiretos não podem resolver os graves problemas que a insustentabilidade levanta.

O processo de gestão urbana sustentável requer uma série de instrumentos orientados para as dimensões ecológicas, sociais e econômicas com vista a proporcionar a base necessária para a integração.

---

<sup>6</sup> Os pontos abordados neste item foram extraídos do “Relatório Cidades Europeias Sustentáveis” e traduzidos livremente pelo autor. Tal documento está disponível no site <http://www.aalborgplus10.dk/>.

São propostos cinco grandes grupos de instrumentos: colaboração e parceria, integração política, mecanismos de mercado, gestão da informação e medição e acompanhamento. O modo de utilizar esses instrumentos pressupõe uma visão do papel da administração, especialmente da local, mais aberta e ativa do que tem havido em alguns países da Europa. A gestão com vista à sustentabilidade é essencialmente um processo político que repercute na gestão urbana.

Conseguir uma acessibilidade urbana sustentável é uma etapa essencial para a melhoria global do ambiente urbano e para a manutenção da viabilidade econômica das cidades.

O relatório sobre “Cidades Europeias Sustentáveis” considera a cidade sustentável em termos de processo. Chama a atenção tanto para os mecanismos como para o contexto das várias políticas. Ambos os aspectos são importantes quando se trata de transferir as boas práticas de uma localidade para outra.

O Grupo de Peritos procedeu a uma reavaliação das ideias sobre a cidade, voltando à concepção do meio urbano como um sistema complexo que exige um conjunto de instrumentos aplicáveis a vários contextos. Apesar da complexidade do sistema, é importante encontrar soluções simples, sobretudo capazes de resolver vários problemas de uma só vez ou combináveis entre si.

A abordagem proposta prevê, por exemplo: a) síntese de ideias antigas e novas; b) promoção de atividades interdisciplinares, trabalho de equipe, partilha de responsabilidades e criação de redes; c) reconhecimento da importância de modificar comportamentos e modos de vida; d) recusa de impor ou excluir qualquer método com base em critérios ideológicos, manifestando, pelo contrário, a disposição de experimentar várias abordagens dentro de um espírito de abertura para atingir objetivos comuns; e) empenho no planejamento e na gestão conscientes para obter a qualidade desejada para as cidades europeias, em termos sociais, ambientais, culturais e econômicos.

Como se pode perceber, não obstante o documento ora analisado tenha sido concebido levando-se em consideração a realidade europeia, a abordagem realizada e os instrumentos nele previstos podem, perfeitamente, serem utilizados em qualquer lugar do mundo, inclusive no Brasil. Isso porque a questão relacionada

à falta de sustentabilidade urbana pode acarretar consequências nefastas, como se demonstrará a seguir no caso que ficou conhecido como “Öneryildiz contra Turquia”.

## CASO “ÖNERYILDIZ CONTRA TURQUIA”<sup>7</sup>

De uma forma bastante resumida, o caso em análise teve origem em um pedido contra a República da Turquia, depositado junto ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, nos termos do art. 34 da “Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, formulado pelo Sr. Masallah Öneryildiz, em 18 de janeiro de 1999.

Baseando-se nos artigos 2º, 8º e 13 da Convenção, bem como no art. 1º do Protocolo n. 1, o postulante alegou que as autoridades nacionais (turdas) deveriam ser responsabilizadas pela morte de nove membros da sua família e pela destruição dos seus bens, como resultado de uma explosão de gás metano, ocorrida em 28 de abril de 1993, no aterro sanitário de Ümraniye (Istambul). O requerente (de nacionalidade turca) nasceu em 1955, sendo, à época em que a decisão foi publicada (2002), morador de Cobancesme (Alibeyköy, Istambul). Entretanto, na época dos fatos, ele e os nove membros de sua família estavam vivendo na favela de Kazim Karabekir, em Ümraniye (Istambul), local destinado ao armazenamento de resíduos domésticos.

Desde o início da década de 1970 um aterro sanitário já estava em operação em Hekimbasi, uma favela ao lado de Kazim Karabekir. Situada numa encosta com vista para um vale, o local, espalhado por uma área de aproximadamente 350.000 metros quadrados passou a ser usado como aterro sanitário pelos distritos de Beykoz, Üsküdar, Kadiköy e Ümraniye, sob a autoridade e a responsabilidade do município.

---

<sup>7</sup> Os pontos abordados neste item foram extraídos do acórdão proferido no *Case of Öneryildiz v. Turkey* e traduzidos livremente pelo autor. Tal documento está disponível em: [http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN).

Quando o aterro começou a ser utilizado, a região era inabitada e a área construída mais próxima ficava a aproximadamente 3,5 km de distância. No entanto, com o passar dos anos, habitações rudimentares foram construídas ilegalmente nas proximidades do aterro, as quais finalmente acabaram se transformando nas favelas de Ümraniye.

É importante frisar que no dia 9 de abril de 1991 (dois anos antes da tragédia) um grupo de especialistas, composto por um professor de engenharia ambiental, um funcionário do registro predial e um médico legista, foi nomeado para determinar se o aterro sanitário estava de acordo com os regulamentos pertinentes, em especial o Regulamento n. 20.814, de 14 de março de 1991, que tratava do controle de resíduos sólidos.

Segundo o relatório dos especialistas, elaborado em 7 de maio de 1991, o aterro em questão não estava em conformidade com os requisitos técnicos previstos nos arts. 24 a 27, 30 e 38 do Regulamento n. 20.814 e, portanto, apresentava certo número de perigos suscetíveis de dar origem a um grande risco para os habitantes do vale, particularmente aqueles que viviam nas favelas: nenhum muro ou cerca separava as habitações situadas cinquenta metros a partir da montanha de lixo, e o aterro não estava equipado com a coleta, reciclagem ou sistemas de combustão e também não tinha drenagem ou sistemas de purificação de água. Os peritos concluíram, a partir disso, que as pessoas e os animais estavam expostos a todas as formas de perigo. Nesse contexto, o relatório, primeiramente chamando a atenção ao fato de que cerca de vinte doenças contagiosas podiam se espalhar, posteriormente sublinhou o seguinte:

[...] resíduos de metano, dióxido de carbono e gases de sulfureto de hidrogênio, entre outros [...] devem ser armazenados sob supervisão e [...] queimados. O aterro em questão não está equipado com um sistema deste tipo, no entanto. Se o metano é misturado com o ar numa proporção particular, ele pode explodir. Esta instalação não contém nenhuma forma de evitar uma explosão de metano que ocorre como resultado da decomposição de resíduos. Que Deus nos preserve, pois o prejuízo pode ser muito significativo para as habitações vizinhas. [...].

Porém, antes das autoridades públicas adotarem medidas efetivas para solucionar ou amenizar os problemas, aconteceu aquilo que os peritos tanto temiam... Por volta das 11 horas do dia 28 de abril de 1993 ocorreu uma explosão de metano no local. Na sequência de um deslizamento de terra causado pela pressão crescente, o lixo surgiu da montanha e acabou soterrando cerca de dez moradias de favelas situadas abaixo dela, inclusive a pertencente ao autor do pedido. Trinta e nove pessoas morreram, incluindo nove membros da família Öneriyildiz.

Ao término do processo, o Estado requerido foi condenado a pagar ao requerente a quantia de 154 mil euros (154.000 €), a título de reparação dos danos patrimoniais e não patrimoniais e 10 mil euros (10.000 €) a título de custas e despesas processuais, quantias essas devidamente acrescidas de juros legais.

O caso “Öneriyildiz contra Turquia” foi julgado pela Primeira Seção do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, tendo sido o acórdão publicado em 18 de junho de 2002.

Assim, resta demonstrada a extrema importância do assunto referente ao desenvolvimento sustentável dos grandes centros urbanos, motivo pelo qual se passa a analisar as diretrizes previstas no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente aquelas constantes do Estatuto da Cidade.

## **ESTATUTO DA CIDADE**

O Brasil não está alheio à questão da sustentabilidade urbana, tanto que em 2001 foi editada a Lei n. 10.257, mais conhecida como “Estatuto da Cidade”.

Dentre as várias diretrizes previstas na referida lei, voltadas à questão do planejamento urbano, é importante ressaltar as seguintes:

O parágrafo único do art. 1º estabelece que as normas previstas no Estatuto são de ordem pública e interesse social e têm a finalidade de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do

equilíbrio ambiental.

Já o art. 2º prevê que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deve ocorrer observando-se o seguinte:

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.

Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Alguns estudiosos, ao comentarem a respeito do “Estatuto da Cidade”, se mostram extremamente otimistas, como se percebe no seguinte trecho:

Estamos diante de uma verdadeira revolução social na propriedade urbana, consequência inevitável de profundas transformações no processo que converteu o Brasil rural em um país urbano e industrial. [...] O imóvel deixará de ser uma forma de acumular riquezas, deverá ser dado ao mesmo um



tratamento produtivo. Os vazios urbanos tendem a desaparecer com o implemento da nova política urbana. [...] Quanto ao Poder Público, o Estatuto da Cidade permite ao administrador que planeje a sua cidade de modo a implementar políticas urbanas, com a fonte de recursos advindos dos próprios instrumentos, como é o IPTU progressivo, a licitação para edificação, a outorga onerosa do direito de construir e nos Consórcios Imobiliários. [...] O Plano Diretor assume sua função essencial no implemento destas políticas, sendo inclusive obrigatória a inclusão de metas e diretrizes tratada pelo diploma urbanístico, como de execução nas leis orçamentárias do município. Assim, uma cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favorecerá a implementação de um desenvolvimento urbano sustentado.<sup>8</sup>

Para nós, entretanto, a mencionada “revolução social na propriedade urbana” ainda não aconteceu e, ao que tudo indica, está bem longe de acontecer.

É verdade que ocorreram avanços, mas ainda existe um verdadeiro abismo que separa a “letra da lei” da realidade social. Para se comprovar o que acaba de ser mencionado basta lembrar um episódio bastante semelhante ao caso da Turquia, ocorrido mais recentemente no Brasil: o deslizamento de terra no Morro do Bumba, em Niterói/RJ. Segundo notícia veiculada via internet:

Secretários e autoridades de Niterói (RJ) acreditam na hipótese de que uma explosão tenha causado o deslizamento de terra no Morro do Bumba [...]. A área já foi um depósito de lixo há 50 anos e as casas que desmoronaram com o deslizamento teriam sido construídas sobre este lixão. A situação pode ter contribuído para um acúmulo de gases e, posteriormente, uma explosão. Há 50 anos funcionava ali um aterro sanitário, é uma área muito instável, em que inclusive exala gás metano, que é inflamável. Acho que essa chuva intensa, sendo um aterro, contribuiu para que houvesse uma tragédia dessa proporção – disse o secretário de

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.com.br/index.php/component/content/article/35-artigos-du/79-o-estatuto-da-cidade>>. Acesso em: 01 out. 2010.

Trânsito e Transporte de Niterói, José Roberto Mocarzel, em entrevista à rádio CBN. O coronel Adir Soares de Souza, que coordena o trabalho dos bombeiros no local, afirmou que moradores relataram um barulho antes do deslizamento, o que vai de encontro às suspeitas de que uma explosão tenha causado a tragédia. O secretário de Saúde de Niterói, Alkamir Issa, também levantou a mesma possibilidade. [...] O número de casas atingidas pelo deslizamento ainda apresenta variações. O secretário de Saúde e Defesa Civil do Rio, Sérgio Côrtes, afirmou que de 30 a 50 residências possam ter sido arrastadas pela terra, enquanto Alkamir Issa declarou que o número pode chegar a 70 casas. Cerca de 150 homens trabalham no resgate e as famílias desabrigadas estão sendo encaminhadas a duas escolas e uma igreja do município. (R7 NOTÍCIAS, 2010).

Encerro o presente trabalho chamando a atenção para um episódio no mínimo curioso: no dia 2 de agosto de 2010 foi sancionada a Lei n. 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, popularmente conhecida como “Lei do Lixo”. Até aí tudo bem!

A estranha coincidência diz respeito ao fato de o respectivo projeto de lei ter tramitado no Congresso Nacional por cerca de 20 (vinte) anos e somente agora a lei ter sido sancionada. Não se pode negar que ela aborda temas de suma importância, tais como coleta seletiva, reciclagem, etc., mas um dispositivo previsto no final da lei, especificamente no art. 48, inciso IV, me fez pensar um pouco mais a respeito do assunto.

Para melhor compreender o ponto onde quero chegar é pertinente transcrever a redação do referido artigo: “São proibidas, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, as seguintes atividades: [...] fixação de habitações temporárias ou permanentes”.

A dúvida que me vem à mente é a seguinte: qual seria a verdadeira intenção do Poder Público ao sancionar uma lei prevendo, expressamente, aquilo que qualquer pessoa (desde o mais ignorante até o mais erudito) tem conhecimento?

Respondo a essa indagação dizendo, desde logo, que posso estar totalmente equivocado, mas, ao ler essa proibição, nada me tira da cabeça que o real objetivo do governo, ao sancionar a mencionada lei, foi, principalmente, se eximir de obrigações

futuras, atribuindo à população carente a responsabilidade por eventos semelhantes ao ocorrido em Niterói. Isso porque, no que tange à responsabilidade civil, passa a ser possível cogitar a respeito de culpa exclusiva da vítima (haja vista ter ela construído sua casa em local “proibido por lei”) ou, na pior das hipóteses (sob a ótica do Poder Público), culpa concorrente entre a Administração (que não fiscalizou adequadamente) e o particular (que desrespeitou a proibição legal), o que não deixa de ser extremamente vantajoso para os entes públicos...<sup>9</sup>

## CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi analisado conclui-se que, a partir do momento em que a população rural começou a migrar para os grandes centros, em busca de melhores condições de vida, por mais paradoxal que possa parecer, o fenômeno inverso acabou ocorrendo, ou seja, ocupação desordenada de regiões periféricas em habitações desumanas, falta de transporte público decente, desemprego, ausência de saneamento básico, etc.

Entretanto, não se pode negar que todos esses fatores foram fundamentais para que a preocupação com a sustentabilidade urbana, tanto nacional quanto internacionalmente, se tornasse uma realidade incontestável. Os documentos analisados neste estudo (Agendas Habitats I e II, Relatório Cidades Europeias Sustentáveis e Estatuto da Cidade) comprovam tal afirmação. Porém, de nada adianta existir regulamentação jurídica sem que haja boa vontade política no sentido de implementar as diretrizes previstas.

Além disso, como já mencionado, o Estado é o principal responsável por fazer com que os assentamentos humanos se desenvolvam de forma sustentável. Dessa forma, na hipótese de

---

<sup>9</sup> Para mais detalhes a respeito do assunto, ver artigo de nossa autoria intitulado “A nova Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/10) e a velha questão das habitações construídas sobre aterros sanitários”, disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/17968>.

omissão estatal, sua responsabilidade é medida que se impõe. Isso ficou bastante evidente no caso “Öneryildiz contra Turquia”, em que o Estado Turco foi condenado a reparar os danos materiais e morais causados ao Sr. Masallah Öneryildiz, em decorrência da morte de vários membros de sua família e da perda de seus bens.

Porém, com a edição da Lei n. 12.305/2010, que instituiu a nova Política Nacional de Resíduos Sólidos, surgiu, em matéria de responsabilidade civil, uma nova tese de defesa para o Poder Público, qual seja, a de culpa exclusiva da vítima ou, na pior das hipóteses (sob a perspectiva da Administração), de culpa concorrente entre a Administração e o particular, o que não deixa de ser extremamente vantajoso para os entes públicos.

## REFERÊNCIAS

COTRIM, Gilberto. *Fundamentos da Filosofia* – história e grandes temas. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DELFIM, Marcio Rodrigo. Direitos humanos devem garantir ambiente sustentável. *Consultor Jurídico*, 28 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Estado, organizações internacionais e meio ambiente. *Consultor Jurídico*, 01 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_; FACCO, Denise. A nova política nacional de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/10) e a velha questão das habitações construídas sobre aterros sanitários. *Jus Navigandi*, 06 de dezembro de 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_; DIAFÉRIA, Adriana. *Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente – A gestão ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RAMOS, César Augusto. *A individualidade política - o zoon politikon - e o processo de individualização nos grundrisse de Marx*. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/cesar.htm>>. Acesso em: 29 set. 2010.

R7 NOTÍCIAS. *Autoridades consideram explosão para desabamento no Morro do Bumba*. Rio e Cidades, 08 abr. 2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-e-cidades/noticias/autoridades-consideram-explosao-para-desabamento-no-morro-do-bumba-20100408.html>>. Acesso em: 01 out. 2010.

TIETZMANN E SILVA, José Antônio. *Vers un droit pour les établissements humains durables*. 2007. Tese (Doutorado) - Université de Limoges, 2007.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

## SITES CONSULTADOS

[http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Axodo\\_rural](http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Axodo_rural) > Acesso em: 29/09/2010.

<http://pt.scribd.com/doc/51496194/patoabril2010> > Acesso em: 19/09/2012.

<http://www.unhabitat.org/?gclid=CNeuxcmG7KUCFSda7Aodnxm4pg> > Acesso em: 14/12/2010.

[http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN) > Acesso em: 14/12/2010.

<http://www.aalborgplus10.dk/> > Acesso em: 14/12/2010.

<http://www.estatutodacidade.com.br/index.php/component/content/article/35-artigos-du/79-o-estatuto-da-cidade> > Acesso em: 01/10/2010.