

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

**PLANEJAMENTO URBANO E AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: A
NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO DOS INSTITUTOS PARA O ALCANCE DAS
CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL.**

**URBAN PLANNING AND STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: THE
NECESSARY INTEGRATION OF THE INSTITUTES FOR THE REACH OF
SUSTAINABLE CITIES IN BRASIL**

Maria Claudia da Silva Antunes De Souza ¹

Ana Paula Tavares ²

Larissa Roceti Botan ³

Resumo

O presente trabalho trouxe um panorama a cerca dos conceitos de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil. Concluiu-se que mesmo diante da ausência de normatização da AAE, a necessidade de sua integração ao planejamento urbano decorre de deveres previstos no Estatuto das Cidades e na Constituição. A pesquisa compreende o método cartesiano quanto à coleta de dados e no relatório final o método indutivo.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis, Avaliação ambiental estratégica, Planejamento urbano, Sustentabilidade, Agenda 2030

Abstract/Resumen/Résumé

The present research provided an overview of the concepts of sustainable city, the commitment of cities to SDG 11, Strategic Environmental Assessment and urban planning, with the aim of demonstrating the need for the integration of urban planning and SEA to achieve sustainable cities in Brazil. It was concluded that even in the absence of standardization of the SEA, the need for its integration with urban planning stems from the duties provided for in the City Statute and in the Constitution. The research comprises the Cartesian method for data collection and in the final report the inductive method.

¹ Doutora e Mestre em Derecho Ambiental y Sostenibilidad -Universidade de Alicante, Espanha. Mestre em Ciência Jurídica - UNIVALI. Professora Permanente no Programa de Pos-Graduacao Stricto Sensu em Ciência Jurídica– UNIVALI.

² Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI em dupla diplomação com General Master of Laws da Widener University - Delaware Law School. Professora do Centro Universitário Campo Real e da UCP-Paraná.

³ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Campo Real, pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Legale.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Sustainable cities, Strategic environmental assessment, Urban planning, Sustainability, 2030 agenda

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil é recente. O aumento significativo da migração da população situada na zona rural para os centros urbanos acabou por ocasionar o crescimento desordenado das cidades, preocupando os pesquisadores e planejadores urbanísticos que têm concentrado suas pesquisas em busca de solução para tal crescimento, consistente no equilíbrio adequado entre o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental, tendo a gestão urbana se apresentado como um instrumento eficaz para se alcançar esse equilíbrio.

O principal objetivo do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro é a construção de cidades sustentáveis que sejam capazes de proporcionar de forma efetiva às presentes e futuras gerações a universalização do direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer, ao transporte e aos serviços públicos (BRASIL, 2013, 104).

Os instrumentos de consecução dos fins do ordenamento territorial se constituem no planejamento, na atividade de regularização urbanística, na regularização fundiária e no direito fundamental à moradia (BRASIL, 2013, 102). Para fins deste estudo será abordado o planejamento.

O que se percebe é que as estratégias de gestão urbana tem sido desenvolvidas separadamente dos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ou seja, não há uma abordagem integrada da gestão urbana com vistas a superar as limitações da prática convencional necessárias para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável. O planejamento urbano, como principal instrumento da gestão urbana, tem se mostrado relevante e necessário para o fornecimento de infraestrutura urbana adequada, com vistas a concretização do desenvolvimento urbano sustentável. (ALSHUWAIKHAT, AINA, RAHMAN, 2006, 206)

Nesse contexto, a integração da Avaliação Ambiental Estratégica à gestão do planejamento urbano, **tema central** deste artigo, é fundamental para o bom desenvolvimento e aprimoramento das práticas de estratégias de gestão do crescimento, a fim de promover o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Considerando o cenário mencionado, o **objetivo** central deste artigo é demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da avaliação ambiental estratégica a fim de garantir uma tomada de decisão aprimorada e informada para a promoção do alcance das cidades sustentáveis no Brasil, ou seja, o cumprimento do objetivo 11 da Agenda 2030.

Por este motivo, o **problema da pesquisa** é: Diante da ausência de um de planejamento urbano adequado no Brasil, se faz necessária a integração da Avaliação Ambiental Estratégica ao Planejamento Urbano para fins de se promover o alcance de cidades sustentáveis, ou seja, cumprir com o objetivo 11 da Agenda 2030?

Nesse contexto, a **justificativa desta pesquisa** reside na ausência de um planejamento urbano adequado no País e diante da necessidade de um instrumento capaz de auxiliar o planejador a promover o alcance das cidades sustentáveis e assim cumprir com o objetivo 11 da Agenda 2030.

Para tanto o estudo será dividido em três momentos: o primeiro aborda o conceito de cidade sustentável, o compromisso das cidades com o desenvolvimento sustentável e traz exemplos de cidades sustentáveis no Brasil. O segundo momento aborda o conceito de Avaliação Ambiental Estratégica, sua utilização e ausência de previsão normativa no Brasil. O terceiro momento aborda o conceito de planejamento urbano, suas principais características e a necessidade da integração do planejamento urbano a AAE para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável no Brasil.

Quanto à **metodologia**, foi utilizada a base lógica indutiva por meio de pesquisa bibliográfica a ser utilizada no desenvolvimento da pesquisa, compreende o método cartesiano quanto à coleta de dados e no relatório final o método indutivo com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais da pesquisa bibliográfica e do fichamento.(PASOLD, 2018)

1. CIDADE SUSTENTÁVEL¹

Existe uma vasta quantidade de rótulos e falta de consenso para tentar definir o que seria uma cidade sustentável. A literatura internacional traz inúmeras definições, tendo sido referidas, por alguns autores, como “nebulosas e imprecisas” (CAMPOS, 2017, p. 3). Em que pese as definições quase sempre abordarem a tecnologia como cerne do conceito, denota-se que com o passar dos anos “amadureceram em direção ao cumprimento de metas do desenvolvimento sustentável e resiliência dos centros urbanos” (BENITES, 2016, p. 26).

Com a assinatura do protocolo de Kyoto (1997), a União Europeia e demais países e municipalidades de diversas nações, passaram a buscar soluções em cidades sustentáveis, “com o objetivo de materializar políticas locais e metas ligadas à

¹ O presente tópico foi inspirado no artigo: MASS, Ana Paula Tavares; MAZZOLLA, Hellen Lopes Dutra. As Cidades Inteligentes e o Desenvolvimento Sustentável. In: **IX Congresso de Direito Internacional de Direito e Sustentabilidade**, ocorrido nos dias 23, 24, 25 de outubro de 2019, na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Balneário Camboriú, 2019.

sustentabilidade e resiliência frente aos desafios da mudança climática”. (BENITES, 2016, p. 29).

Em um segundo momento, com a recessão econômica desencadeada em meados de 2008, em que as aplicações empíricas são conduzidas, principalmente, pela iniciativa privada, redundando em ações de natureza *bottom up* que implicaram em uma “coletânea de arquiteturas heterogêneas fundamentadas em escolhas espontâneas procedentes de interesses corporativos ou públicos particulares” e que acabaram por prejudicar uma governança em que predomina a articulação de “políticas locais às regionais e nacionais, planos de longo termo e sinergias entre esforços de implantação das soluções das cidades inteligentes”, muitas empresas de TI passaram a demonstrar interesse no nicho das cidades sustentáveis, criando soluções customizadas para esse mercado. (BENITES, 2016, p. 30).

Os estudos mais recentes demonstram que a definição de cidade sustentável, “assimilou, formalmente, responsabilidades mais estratégicas do que a básica disponibilização de infraestrutura de TICs”, com o “foco no desenvolvimento sustentável”, a “ênfase na participação dos cidadãos na rotina da cidade e no processo decisório para a elaboração de políticas públicas”, e a “mudança de postura para a pro atividade e planejamento das transformações urbanas contando com processos de aprendizado contínuo, alicerçados sobre algoritmos analíticos baseados em nuvem de dados”. (BENITES, 2016, p. 30).

Das definições de *Smart City* apresentadas, depreende-se que “amadureceram em direção ao cumprimento de metas do desenvolvimento sustentável e resiliência dos centros urbanos”. (BENITES, 2016, p. 26). Para Carlos Leite, uma cidade inteligente/sustentável “é muito mais do que um desejável conjunto de construções sustentáveis. Ela deve incorporar parâmetros de sustentabilidade no desenvolvimento urbano público e privado” (LEITE, AWAD, 2014).

Muitas organizações têm criado seus próprios catálogos de critérios para definir se uma cidade é inteligente/sustentável ou não. Esses critérios incluem temas indicadores de sustentabilidade urbana, como: mobilidade; governança; moradia; construção e infraestrutura sustentáveis; oportunidades; planejamento e ordenamento territorial; segurança e inclusão social; serviços e equipamentos (LEITE, AWAD, 2014). No Brasil a empresa *Urban Systems* (2020) na preparação de um ranking de cidades sustentáveis observou como indicadores de sustentabilidade urbana temas como: urbanismo; mobilidade; energia; ambiente; educação; economia; empreendedorismo; governança;

tecnologia e inovação.

Portanto, em que pese a falta de consenso da doutrina em conceituar o que é uma cidade sustentável, resta evidente que atualmente referida definição é voltada a consecução do desenvolvimento sustentável e a resiliência dos centros urbanos. Pois, além da utilização de infraestrutura de TIC's, o conceito de cidade inteligente possui como cerne o “capital humano”, ou seja, a governança participativa, incluindo parâmetros de sustentabilidade em sua definição.

1.1 O COMPROMISSO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL²

No ano de 2015, os países bem como a população global se reuniram para deliberar sobre novos caminhos para o desenvolvimento sustentável, o que acabou por culminar em uma nova agenda, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Para Juarez Freitas (2019) a Agenda 2030 não se limitou a buscar suprir as necessidades materiais, mas sim “ousar o extraordinário e assegurar, com eticidade intertemporal, o legado positivo das atuais e futuras gerações, garantindo a máxima qualidade possível, material e imaterial, à vida de todos os seres, hoje e amanhã”.

Sendo adotada pelos 193 países-membros da ONU, a Agenda 2030 estabeleceu 17 objetivos para “transformar o mundo” (BARBI, 2019, p. 206), “de longo alcance e centrado nas pessoas”, estruturados em torno de temas como: (1) erradicação da pobreza, (2) fome zero e agricultura sustentável, (3) saúde e bem-estar, (4) educação de qualidade, (5) igualdade de gênero, (6) água potável e saneamento, (7) energia acessível e limpa, (8) trabalho decente e crescimento econômico, (9) indústria, inovação e infraestrutura, (10) redução das desigualdades, (11) cidades e comunidades sustentáveis, (12) consumo e produção responsáveis, (13) ação contra a mudança global do clima, (14) vida na água, (15) vida terrestre, (16) paz, justiça e instituições eficazes, e (17) parcerias e meios de implementação.

Segundo Fabiana Barbi, os 17 ODS se inter-relacionam e possuem 169 metas de ação, sendo que muitos estão “relacionados às áreas urbanas e, especificamente, o objetivo 11 é sobre Cidades e Comunidades Sustentáveis, ou seja, referido tópico versa sobre como tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e

² O presente artigo contém excertos e transcrições do artigo apresentado : MASS, Ana Paula Tavares; SOUZA, Maria Cláudia Antunes. Cidades Sustentáveis e Agenda 2030: O compromisso do Brasil. In: 16º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE", ocorrido no dia 19 de novembro de 2020 na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, 2020.

sustentáveis”. Referida autora afirma que somente é possível alcançar o desenvolvimento sustentável se houver uma transformação significativa de como administramos e construímos os espaços urbanos, “deixar as cidades mais sustentáveis envolve ainda investimento em transporte público, criação de espaços públicos verdes e melhoria do planejamento e gestão urbana de forma participativa e inclusiva”. (BARBI, 2019, p. 206).

Para tanto, “fazem-se necessários planejamentos urbanos condizentes com as necessidades reais de cada cidade”, sendo “indispensáveis, ainda, mecanismos de monitoramento para que os cidadãos possam garantir a transparência e eficiência dos processos”. (ABREU, TIRONI, 2020, p. 4).

No Brasil, a cidade sustentável é um “direito materializado constitucionalmente” (SOUZA, ALBINO, 2018, p.100), pois, tanto a Constituição Federal de 1988, bem como o Estatuto das Cidades, abordam normas que tratam sobre a Política Urbana. Além disso, a criação do Ministério das Cidades e a promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) também são tidos como passos de grande importância na solidificação de estratégias rumo à concretização do ODS 11.

Assim, a partir da Agenda 2030 a cidade sustentável/inteligente passou a se constituir em meta a ser alcançada. Passou a ser parte dos 17 (dezessete) objetivos para transformar o mundo, especificamente, o objetivo 11. Para se atingir referido objetivo e tornar as cidades e os assentamentos humanos, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis se faz necessário investimento e planejamento condizente.

2. CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Nos anos de 2016 e 2017, a empresa *Urban Systems* elaborou o *ranking* “Connected Smart Cities Brasil”. Referida pesquisa, partiu da análise de 3 dimensões (conexão, sustentabilidade e inteligência) e 11 indicadores (mobilidade, urbanismo, energia, ambiente, tecnologia e inovação, educação, economia, segurança, saúde, governança e empreendedorismo), o *ranking* classificou as melhores cidades por porte/tamanho, na respectiva ordem: São Paulo/SP, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Vitória/ES, Florianópolis/SC, Brasília/DF, Campinas/SP, São Caetano do Sul/SP, Recife/PE. Podemos citar como exemplo também de cidade sustentável/inteligente a cidade de Porto Alegre/RS. (ALVES, DIAS, SEIXAS, 2019, p. 5).

Importa frisar que o Brasil em relação às políticas de modelação urbana, está ainda numa “fase de pré-ação, configurando projetos mais ou menos isolados e muito associada a

processos tecnológicos” (ALVES, DIAS, SEIXAS, 2019, p. 12). Uma perspectiva unificada de gestão que possibilite uma “verdadeira política de modelação urbana que evidencie uma visão estratégica de cidade (*Smart Cities 2.0*), a existir, encontra-se ainda num estágio de agendamento” (ALVES, DIAS, SEIXAS, 2019, p. 12). No presente trabalho se optou por citar algumas peculiaridades que caracterizam as cidades de São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro, Florianópolis e Porto Alegre como cidades sustentáveis.

2.1 SÃO PAULO

A cidade de São Paulo, capital paulista, lidera o ranking nacional em cidade inteligente, mas ainda não aparece em lista mundial. Dentre suas principais características, podemos citar: criação de infraestrutura verde distribuída para melhoria do microclima, da drenagem, da biodiversidade e do acesso a áreas livres; o projeto “Philadelphia Verde”, com a construção de biovaletas e jardins de chuva; desenvolvimento urbano com foco prioritário nos modais ativos e transporte público, como exemplo, tem-se a criação de BRTs e da conexão intermodal e dos teleféricos públicos; fazendas urbanas; utilização de sistemas de IOT, Big Data e Inteligência Artificial, como exemplo cita-se a existência de sensores por toda a cidade que monitoram o fluxo das vias e tornam possível a previsão de engarrafamentos com uma hora de antecedência, a implantação de luminárias públicas com reconhecimento facial e análise de vídeo para melhoria da segurança pública, teste de veículos autônomos (AVs) como forma de responder à demanda do deslocamento do último trecho do trajeto casa-trabalho (MARCONDES, 2019).

2.2 CURITIBA

Considerada uma das 10 (dez) cidades mais inteligentes do mundo, a cidade de Curitiba no Estado do Paraná é um exemplo de cidade planejada, sendo considerada um modelo de urbanização, respeito ao meio ambiente e eficácia no meio de transporte desde 1970. No ano de 2010 a cidade foi reconhecida pela revista Forbes como uma das cidades inteligentes emergentes. Em 2012 recebeu o título de primeira cidade brasileira digital em um ranking realizado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (WEISS, BERNARES, CONSONI, 2020).

Note-se que a administração pública de Curitiba desde a década de 1980 vem realizando investimentos no planejamento e na execução de sistemas de infraestruturas já existentes, priorizando a mobilidade dentro da cidade. Dentre suas principais

características, podemos citar: um sistema viário e de transporte urbano; um centro de monitoramento de segurança pública; um centro de informações estratégicas; uma extensa rede de fibras óticas, acesso gratuito à internet em várias áreas e vias públicas; tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de proporcionar transparência e eficiência na gestão pública bem como para promover a democratização da informação e provocar ações de sustentabilidade (WEISS, BERNARES, CONSONI, 2020).

2.3 RIO DE JANEIRO

Declarada em 2012 como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco, a cidade do Rio de Janeiro iniciou seu projeto de transformação em uma cidade inteligente em 2010, por meio do Centro de Operações Rio (COR) que integra 30 (trinta) órgãos e agências governamentais responsáveis por monitorar, 24 hs por dia, o cotidiano da cidade. O objetivo desse centro é mapear um gerenciamento eficaz para momentos de crise, sendo que todas as informações captadas são compartilhadas em tempo real para as concessionárias e órgãos públicos integrantes da rede inteligente da cidade. “O processo permite atuar em tempo real na tomada de decisões e solução dos problemas”³¹, uma vez que na sala de crise é possível se comunicar com a residência oficial do prefeito e com a sede da Defesa Civil (WEISS, BERNARES, CONSONI, 2020).

2.4 FLORIANÓPOLIS

A cidade de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, aponta como a sétima cidade com mais características inerentes ao conceito de *Smart Cities*, dentre as quais pode-se citar: o MIDI Tecnológico, incubadora gerida pela Associação Catarinense das Empresas de Tecnologia (ACATE) em Florianópolis, a Incubadora Celta, mantida pela Fundação CERTI no Parque Tecnológico Alfa, também em Florianópolis, ambas reforçam o desempenho de Florianópolis no fomento ao empreendedorismo como a criação e distribuição de conhecimento e tecnologia; o maior índice de desenvolvimento humano das capitais brasileiras; rede monitoramento cidadão; rede global de empreendedorismo; o ecossistema de inovação de Florianópolis (WEISS, BERNARES, CONSONI, 2020) (VIA ESTAÇÃO DO CONHECIMENTO, 2017)

2.5 PORTO ALEGRE

Reconhecida como “cidade resiliente”, situando-se, pela Fundação Rockefeller, entre as 100 (cem) cidades que melhor possuem preparo para superar tragédias coletivas e retornarem à normalidade após a ocorrência de algum desastre natural, Porto Alegre se destacou como cidade inteligente após passar por aprimoramentos em seu sistema operacional. A cidade possui redes em 17 (dezesete) regiões que são denominadas “Redes de Resiliência”, cujo objetivo é proporcionar uma ação integrada entre universidade, organizações da sociedade civil e liderança comunitária (BÜHRING, 2016).

Tida, também, como uma das cidades mais arborizadas do país, dentre seus principais atributos, podemos citar: um Sistema de Controle de Trânsito Adaptativo em Tempo Real; um sistema integrado de gestão de ativos; tratamento de alertas emitidos por sensores; uma extensa rede de fibra ótica que possibilita o acesso a todas as unidades dos setores públicos da prefeitura; disponibilização de internet gratuita no entorno de prédios cujas fibras óticas tenham sido instaladas, plataforma digital na qual os cidadãos podem registrar suas opiniões e demandas sobre a iluminação, segurança e conservação de espaços públicos (SCAVONI, BÜHRING, 2020, p. 22-23).

3. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

A partir do *NEPA (National Environmental Policy Act)*, diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, passaram a adotar o processo de AIA (Avaliação de Impacto Ambientais) com o escopo de incorporar às atividades de planejamento e tomada de decisão, questões ambientais e sociais (EGLER, 2019), como foi o caso da Diretiva 85/337/CEE (Comunidade Econômica Europeia), que introduziu a avaliação de impactos ambientais na Europa em 1985 (NOWACKI, MARTUZZI, FISCHER, 2009. p. 2)

Diferentemente do proposto, houve uma redução significativa do alcance da Avaliação de Impactos Ambientais durante seu processo de implantação nesses países. A AIA passou a ser implementada de forma dirigida para o âmbito de projetos individuais e não para os níveis estratégicos do planejamento. Assim, tornou-se difícil garantir que todas as alternativas possíveis e relevantes ao projeto fossem devidamente avaliadas e consideradas.

Embora a AIA possa ter promovido a causa ambiental, as limitações desse instrumento, como meio de contribuir para o processo decisório, tornaram-se evidentes, mesmo onde e quando o processo de AIA é tido como devidamente adequado e utilizado. Nesse contexto, diversos autores passaram destacar: “o caráter reativo da AIA de projetos; a insuficiente consideração de efeitos indiretos, cumulativos e sinérgicos; a limitada

consideração de alternativas em função de decisões tomadas previamente à avaliação” (GLASSON, THERIVEL, CHADWICK, 2005).

Essas lacunas serviram de motivação à implementação da AIA em níveis estratégicos de planejamento, sobretudo por meio da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). (EGLER, 2019) No entanto, foi apenas no início da década de 1990, que a Avaliação Ambiental Estratégica passou a se firmar como instrumento diferenciado da AIA de projetos. Fato esse que se deve ao avanço no cenário internacional da AAE, como a Diretiva Europeia 42/2001 (SILVA, 2010), o protocolo da UNECE (NOWACKI, MARTUZZI; FISCHER, 2019, p. 3) relativo à AAE e a utilização da AAE em países como os Estados Unidos e Canadá (PARTIDÁRIO, 2019, p. 11).

No Brasil, assim como em outros países, a AIA havia sido reconhecida como um meio de alcançar a sustentabilidade urbana. Na atualidade, os profissionais e gestores estão mais conscientes que a adoção da AIA no nível de projetos não é eficiente, sendo considerada tardia no processo decisório. Portanto, as preocupações ambientais devem ser integradas mais cedo no processo de desenvolvimento, pois as decisões de planejamento e política podem ser inerentemente responsáveis por impactos ambientais isolados. Diante disso, a Avaliação Ambiental Estratégica tornou-se umas das questões prioritárias entre os pesquisadores urbanistas. (ALSHUWAIKHAT, AINA, RAHMAN, 2006, 206)

A Avaliação Ambiental Estratégica, conhecida internacionalmente como *SEA* (*Strategic Environment Assessment*) refere-se à avaliação dos impactos ambientais decorrentes de políticas, planos e programas, influenciando a própria formulação dos PPPs.

Na literatura, existem muitas definições quanto aos propósitos da Avaliação Ambiental Estratégica. Em sua fase inicial, foi entendida e praticada mediante a aplicação dos princípios e da metodologia da Avaliação de Impactos Ambientais ao nível de PPPs (SILVA at all, 2019, p. 3-4).

Posteriormente, as definições passaram a assumir um caráter protetivo, no sentido de inserir em seus textos questões ambientais e de sustentabilidade no processo de tomada de decisão. Como se depreende dos conceitos elaborados por Rob Verheem e Tonk (Apud SILVA at all, 2019, p. 7), “Processo estruturado e proativo para fortalecer o papel das questões ambientais na tomada de decisão estratégica”, Thomas B. Fischer, “Instrumento de suporte de tomada de decisão para a formulação de políticas, planos e programas espaciais e setoriais sustentáveis, visando assegurar uma consideração apropriada ao meio ambiente” (Apud SILVA at all, 2019, p. 5-11), e Noble (Apud SILVA at all, 2019, p. 7) “Ferramenta para integração de considerações ambientais no desenvolvimento de política, plano ou programa”.

Pelo terceiro e mais recente estágio da evolução conceitual da Avaliação Ambiental Estratégica, a mesma deve passar de um campo racional e técnico de avaliação e análise, para adentrar no domínio da boa governança ambiental das organizações e instituições e da aprendizagem social e política. Esse modelo conceitual, baseado no diálogo, na boa governança, na aprendizagem, encontra-se em pleno processo de emergência³.

Antonio W. L. da Silva, Paulo M. Selig, Alexandre de A. Lerípio e Claudia V. Viegas afirmam⁴ que as múltiplas definições não são excludentes e sim complementares, sendo que a análise do conjunto dos conceitos possibilita perceber uma hegemonia da comunidade científica, o que facilita a consecução da boa prática da Avaliação Ambiental Estratégica (2019, p. 13-14).

Assim, a definição de Avaliação Ambiental Estratégica evoluiu de um instrumento de apoio a tomada de decisão e a formulação dos PPP's, para um instrumento que inclui uma visão holística voltada a sustentabilidade e que tem como componente a boa governança.

Em que pese a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (lei n. 6.938/1981) estabeleça instrumentos a serem utilizados para que se possa obter “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia a vida”, nem todos os instrumentos mencionados na lei foram regulamentados de forma completa, acabando por sobrecarregar e causar prejuízos aos demais. Um dos exemplos dessa lacuna “[...] é observado com relação à AIA, pois apenas a análise da viabilidade ambiental de projetos encontra-se regulamentada [...] não existindo regulamentação específica para a Avaliação Ambiental Estratégica” (PELLIN at all, 2011, p. 30) (ano da referência diferente). Portanto, não há no âmbito nacional, nenhuma norma institucionalizada, específica da AAE.

O que se tem regulamentado no Brasil é a prática da avaliação por meio do Estudo de Impacto Ambiental, seguido do Relatório de Impacto Ambiental. O Poder Público pode determinar a exigência do desse instrumento de avaliação nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, tendo sido exigido para tais atividades o licenciamento ambiental (RESOLUÇÃO CONAMA n. 237/97).

³ Thomas B. Fischer, sob essa perspectiva, define a AAE como: Processo sistemático, voltado a objetivos, baseado em evidências, proativo e participativo, de apoio à tomada de decisão para a formulação de políticas, planos e programas sustentáveis, levando a uma melhor governança; [...] um instrumento de apoio a preparação de políticas, planos e programas que é concebido para adicionar rigor científico à tomada de decisão, aplicando uma série de métodos e técnicas adequadas; um framework sistemático de tomada de decisão, que estabelece um foco substantivo, particularmente em termos de alternativas e aspectos a serem considerados, dependendo do nível sistemático (política, plano ou programa), nível administrativo (nacional, regional, local) e setor de aplicação.

(AHMED, OKADA, 2017).

Apesar de a Avaliação Ambiental Estratégica ser um instrumento ainda em construção, algumas experiências demonstram tentativas de inserção da mesma no Brasil. Atualmente, a Avaliação Ambiental Estratégica se faz presente na elaboração de alguns estudos ambientais de projetos estruturantes, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União. São exemplos, a aplicação da AAE para o Programa Rodoanel na Região Metropolitana de São Paulo, acima mencionado, a AAE do projeto do gasoduto Bolívia-Brasil, as experiências recentes de aplicação da AAE nas bacias hidrográficas dos rios Tocantins e Tibagi (SILVA, 2010). Ademais, uma série de discussões e debates tem servido de incentivo a AAE, como exemplo podemos citar o seminário “Diálogo Técnico sobre a AAE e planejamento no Brasil” em 2005 e o seminário “Seminário Latino – Americano sobre AAE” em 2006. Em 2008 fora realizado seminário para a discussão de metodologias de AAE aplicáveis no Plano Nacional de Logística e Transporte⁵. No entanto, os principais estímulos e incentivos à aplicação da AAE no Brasil são decorrentes de investimentos como o BM e o BID. (PELLIN, 2011, p. 31).

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.996/2013, elaborado pelo deputado Sarney Filho, que torna a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e parte obrigatória do processo de licenciamento ambiental. Por meio de alteração da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o projeto estabelece que a avaliação abranja todo o processo de formulação da política, plano ou programa; e que as metodologias analíticas a serem aplicadas na avaliação serão definidas pelos órgãos responsáveis, observados os parâmetros básicos definidos em regulamento. Além disso, deverá ser asseguradas na avaliação a ampla publicidade das atividades desenvolvidas e de seus resultados, e a participação da população afetada pela política, plano ou programa. Será exigida também a realização de uma ou mais audiências públicas durante o processo.

O projeto tramita apensado ao PL 261/11, do deputado Marçal Filho que obriga a administração pública a realizar avaliação ambiental estratégica de todos os seus programas e já foi rejeitado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. As duas propostas ainda serão analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, antes de seguir para o Plenário.

4. PLANEJAMENTO URBANO

Paul Davidoff & Thomas A. Reiner (2013, 82) definem planejamento como “um processo para determinar ações futuras através de uma sequência de escolhas”. Para Luciano de Faria Brasil (2013, 105) o “planejamento nada mais é do que a tomada de decisão por antecipação, de forma concatenada, em um espectro temporal abrangente, com vista à consecução de determinados objetivos”. John Bryson (*Apud* SABOYA, 2013,82) alega que “[o planejamento estratégico] é durável porque leva em consideração a inteligência política, a racionalidade e a tomada de decisões”.

Dos conceitos expostos, denota-se que as decisões estão no centro de todo processo de planejamento, pois “são tomadas a todo tempo, na definição de quais objetivos devem ser perseguidos ou priorizados e de quais ações são consideradas as mais efetivas para alcançar esses objetivos” (SABOYA, 2013, 82).

O planejamento urbano além de se constituir em uma tomada de decisão antecipada se constitui em um “campo para articulação conceitual dos objetivos setoriais definidos em diversos diplomas legislativos” (BRASIL, 2013, 82), permitindo um planejamento integrado.

Sobre a importância do planejamento das cidades, Richard Rogers e Philip Gumuchdjan (*Apud*, MONTEIRO, 2018) destacam que: “As próprias cidades devem ser vistas como sistemas ecológicos e esta atitude traduz nosso pensamento no planejamento das cidades e no gerenciamento do uso de seus recursos”.

Para Luciano de Faria Brasil (2013, 108), as funções gerais do planejamento das cidades podem ser elencadas em: a) levantamento da realidade existente; b) ordenamento do uso do solo, em todas as suas modalidades (funcional e espacial); c) regras de integração e aplicação, pois em algumas situações a concretização depende da definição de sua efetiva aplicação.

O Direito urbanístico, nesse ponto, emerge como forma de regulamentar a vida social, como ciência, arte e técnica de construir cidades, “regulamentando as relações implicadas pelo urbanismo e condiciona a forma de fazer a cidade” (DIEZ, RODRIGUES, *Apud* PROVIN, 2018, 46-47).

Nesse sentido, Victor Carvalho Pinto (2019) aduz que o direito urbanístico “é o ramo do direito em que esta vinculação entre a intervenção do Estado na economia e o planejamento foi mais claramente estabelecida. Nele, os planos urbanísticos são os instrumentos reservados para a conformação do direito de propriedade”, uma vez que,

qualquer alteração no ambiente urbano deve ser previamente planejada e projetada.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira no Brasil a tratar diretamente da política urbana em capítulo próprio denominado “Da Política Urbana”, que faz parte do título relativo à “Ordem Econômica e Financeira”. Em seu artigo 30, inciso VIII a Constituição Federal “determina que o ordenamento territorial se faça mediante ‘planejamento e controle’ da transformação do espaço urbano”. Victor Carvalho Pinto (2019) afirma que em virtude dessa determinação, o plano diretor foi indicado como “instrumento básico” da política urbana (art. 182, § 1.º), reservando-lhe a competência para estabelecer de forma concreta o regime da propriedade urbana (art. 182 § 2.º)⁶

Com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foi editado o Estatuto da Cidade. Ressalta-se que a edição do referido Estatuto advém de um conjunto de conquistas históricas de organizações populares e movimentos sociais que tinham como objetivo a reforma urbana, sendo que a “razão de ser de toda política urbana está orientada para a concretização do direito à cidade”. Portanto, a partir da Constituição de 1988, a “cidade sustentável passou a ser um bem digno de proteção jurídica”. (BODNAR, ROSSETO, BODNAR, 2015, 46)

O objetivo do Estatuto das Cidades é o de estabelecer normas de interesse social e ordem pública com vistas a regular o uso da propriedade urbana em favor do bem coletivo, do bem-estar dos cidadãos, da segurança, bem como do equilíbrio ambiental.

Para tanto, Estatuto das Cidades estabeleceu diretrizes com o fim de garantir o direito a cidades sustentáveis; ao planejamento do desenvolvimento das cidades; a gestão democrática; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da audiência do Poder Público Municipal e da população. (BODNAR, ROSSETO, BODNAR, 2015, 49).

Dispõe o estatuto que as premissas da cidade sustentável, quais sejam, 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” só serão

⁶ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

devidamente alcançadas 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”(artigo 2º, inciso I da Lei n. 10.257/2001).

Nesse sentido, Zenildo Bodnar, Andrea Marques Rosseto e Roberta Terezinha Uvo Bodnar (2015, p. 49) afirmam que “o Estatuto, portanto, vem enfatizar a existência de um direito próprio das cidades, direito que, além de ter amparo constitucional passa, com esse diploma legal, a ter instrumentos próprios relacionados à questão urbanística no país”.

Carlos Leite (2014), ao esclarecer referido enunciado legal, aduz que uma cidade inteligente/sustentável “é muito mais do que um desejável conjunto de construções sustentáveis. Ela deve incorporar parâmetros de sustentabilidade no desenvolvimento urbano público e privado”.

O Estatuto das Cidades em seu Capítulo III estabelece o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Trata-se o plano diretor de um instrumento que “promove o debate, explica a desigualdade e constrói apoio legal para possíveis demandas da população, além de incentivar e apoiar o planejamento, atraindo esforços da gestão pública”(ULTRAMARI, DA SILVA, MEISTER, *Apud* GALLARDO et al., 2017, 4).

Segundo Victor Carvalho Pinto (2019), após a edição do Estatuto da Cidade, o “Ministério das Cidades adotou a política de apoio à elaboração de planos diretores, que preferiu denominar “planos diretores participativos”, apoiando, portanto, os Municípios de forma técnica e financeira”. Os planos elaborados nesse contexto abordaram principalmente temas propriamente urbanísticos, como gestão do uso do solo, sistema viário, zoneamento, patrimônio histórico e habitação (PINTO, 2019). Referido autor ressalta que no tocante à operacionalidade “esses planos limitaram-se a estabelecer diretrizes, deixando a ordenação territorial propriamente dita para um detalhamento posterior”.

Para Amarilis Figueiredo Gallardo (2017, p.5), o plano diretor não tem cumprido com o fim a que se destina, uma vez que apresenta falhas relacionadas a incorporação de fato de mecanismos eficazes e capazes de dar efetividade a uma política ambiental, principalmente por abordarem questões ambientais desvinculadas das demais questões de desenvolvimento municipal, e que acabam por não subsidiar os conflitos socioambientais.

Em que pese referida crítica, importa ressaltar que o Estatuto das Cidades se constitui em um diploma legal cujo escopo é disciplinar a questão urbanística do país por meio da afirmação de um direito próprio das cidades. A partir da promulgação do Estatuto das Cidades

as questões urbanísticas do país passam a ter além de um amparo constitucional outro instrumento destinado a sua regulamentação e assim o fazem ao estabelecer o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana das cidades.

A ferramenta de execução dos ditames do planejamento urbano consiste na gestão urbanística, “tendo em vista a antecedência (lógica e cronológica) do planejamento em relação à atividade de administração e, também assim, o efeito vinculativo dos planos editados pelo Poder Público para a atuação das autoridades administrativas”. Pode-se falar em uma “nova lógica de gestão urbanística” com os Municípios mais proativos, que não se limitam a controlar operações urbanas que lhe são apresentadas, mas sim que, de forma integrada, executam os planos, programando, coordenando e controlando as operações (BRASIL, 2013, 111- 112).

Essa execução integrada, sistemática do planejamento urbano “ocorre por meio das técnicas e instrumentos de gestão pública estabelecidos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional”, como contratos administrativos, procedimentos administrativos, exercício do poder de polícia, atos administrativos etc. Luciano de Faria Brasil (2013, 112), ressalta que “a nota diferenciadora da gestão urbanística é justamente um grau mais intenso de vinculação ao planejamento urbano”.

Uma das soluções à esse impasse, seria a utilização da AAE no planejamento urbano. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (2017). aduz que o instrumento da AAE se traduz em um mecanismo hábil e facilitador na “Elaboração do Plano Diretor da Cidade, na etapa denominada ‘Estudos Preliminares’”, concluindo que o “plano diretor, quando elaborado considerando os recursos naturais, associado aos aspectos sociais, econômicos e culturais da cidade, pode representar um importante instrumento de conservação ambiental”.

Nesse sentido, Zenildo Bodnar afirma que embora a Avaliação Ambiental Estratégica não seja um instrumento contemplado no nosso sistema jurídico como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, “no planejamento urbano a sua obrigatoriedade decorre do amplo conjunto de deveres fundamentais impostos pela Constituição e Estatuto da Cidade aos Administradores Públicos”. (BODNAR, ROSSETO, BODNAR, 2015).

CONCLUSÃO

Para se chegar a definição/caracterização do que é ou não uma cidade sustentável, diferentes instituições têm adotado diversos indicadores como: urbanismo; energia; ambiente; educação; economia; segurança; saúde; governança; empreendedorismo; tecnologia e inovação. No Brasil, a cidade sustentável se traduz em um compromisso a ser alcançado com

vistas a promover o desenvolvimento sustentável, pois além de se constituir em uma meta rumo à concretização do ODS 11 (Agenda 2030), trata-se de um direito materializado constitucionalmente e regulamentado pelo Estatuto das Cidades.

Diante da pesquisa apresentada podemos perceber que em que pese o avanço em relação ao compromisso do Brasil com a implementação do ODS 11 no cenário interno, o que se denota é a ausência de um planejamento urbano adequado, ou seja, a ausência de uma abordagem integrada da gestão urbana. Percebe-se que a Avaliação de Impactos Ambientais, reconhecida anteriormente como uma forma de alcançar a sustentabilidade urbana, regulamentada por meio do Estudo de Impacto Ambiental, seguido do Relatório de Impacto Ambiental não tem cumprido com o seu propósito, pois, a adoção em nível de projetos não é eficiente.

Em razão disso se faz necessário a integração de um instrumento capaz de promover à avaliação dos impactos ambientais no processo decisório influenciando a própria formulação dos Planos Políticas e Programas como é o caso da Avaliação Ambiental Estratégica adotada no Brasil em alguns casos, porém não regulamentada. No entanto, consoante apresentado, a integração da AAE ao Planejamento urbano com vistas ao alcance das cidades sustentáveis decorre de deveres fundamentais impostos aos Administradores Públicos pelo Estatuto das Cidades e a própria Constituição.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ana Carolina; TIRONI, Sara. **ODS 11: Construindo cidades e comunidades sustentáveis para a concretização dos demais objetivos da agenda 2030.** Disponível em: <http://portalnet.com/wp/wp-content/uploads/2018/04/ods-11.pdf>. Acesso em: mai. 2020.

AHMED, Flávio Villela; OKADA, Denise Setsuko. Avaliação Ambiental Estratégica na perspectiva da gestão do uso e ocupação do solo urbano. **In: Avaliação Ambiental Estratégica – reflexos na gestão ambiental portuária Brasil e Espanha.** SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. [Org.] – Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

ALSHUWAIKHAT, Habib; AINA, Yusuf; RAHMAN, Syed Masiur. Integration of Urban Growth Managment and Strategic Environmental Assesment to Ensure Sustainable Urban Development: The Case of Arabian Gulf Cities. **In: International Journal of Sustainable Development and Planning.** 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/247885082_Integration_of_urban_growth_manage ment_and_strategic_environmental_assessment_to_ensure_sustainable_urban_development_The_Case_of_Arabian_Gulf_Cities. Acesso em: nov. 2019.

ALVES, Maria Abadia; DIAS, Ricardo Cunha; SEIXAS, Paulo Castro. Smart Cities no Brasil e em Portugal: o estado da arte. **In: Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana,** Curitiba, vol. 11, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-

33692019000100411&lng=en&nrm=iso. Acesso em: abr. 2020.

BARBI, Fabiana. **Cidades Sustentáveis: Reflexões sobre os desafios socioambientais urbanos no século XXI**. Jundiaí: Clube de Autores, 2019.

BENITES, Ana Jane. **Análise das cidades inteligentes sob a perspectiva da sustentabilidade: o caso do Centro de Operações do Rio de Janeiro**. 2016. 224 fl. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/321541/1/Benites_AnaJane_M.pdf. Acesso em: mai. 2020.

BODNAR, Zenildo; ROSSETO, Adriana Marques; BODNAR, Roberta Terezinha Uvo. A Avaliação Ambiental Estratégica no Planejamento das Cidades. **In: Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e Limites como instrumento de apoio à Sustentabilidade**. Maria Cláudia S. Antunes de Souza (Coord.), Belo Horizonte: Arraes Editora, 2015.

BRASIL, Luciano de Faria. Direito Urbanístico e Políticas Públicas: do Planejamento Urbano à Gestão Urbanística. **In: Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre, n. 74, jul./dez. 2013. Disponível em: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1401214519.pdf. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação Ambiental Estratégica**. 2002. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

BÜHRING, Marcia Andrea. Cidades resilientes a catástrofes: o exemplo de Porto Alegre. **In: A cidade: uma construção interdisciplinar**. Adir Ubaldino Rech, Diego Coimbra. (Org.). Caxias do Sul: Educs, 2016.

CAMPOS, Ronaldo. Concepção política das cidades inteligentes: a experiência Smart City Berlin. **In: Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**. Recife, Vol. 06, n. 01, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/article/view/229932/24134>. Acesso em: 04 set. 2019.

DAVIDOFF, Paul; REINER, Thomas A. A choice theory of planning. apud SABOYA, Renato T. de. **Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões**. In: Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 81-95, dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-3692013000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 mar. 2020, p. 82.

EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/166/160. Acesso em: 08 set. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo; SIQUEIRA-GAY, Juliana; ROLLO, Daniela Aparecida de Mattos de Oliveira; RAMOS, Heidy Rodrigues. Contribuições da Avaliação Ambiental Estratégica à gestão urbana. **In: Anais XVII ENANPUR**. 2017. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2114/2093>. Acesso em: fev. 2020.

GLASSON John; THERIVEL, Riki; CHADWICK, Andrew. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. 3. ed., London, New York: Routledge, 2005. Disponível em: http://site.iugaza.edu.ps/sghabayen/files/2013/02/John_Glasson_Riki_Therivel_Andrew_Chadwick_IntBookos.org_.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2014.

MARCONDES, Dal. 7 exemplos ao redor do mundo que podem transformar São Paulo em uma cidade inteligente. **In: Agência Envolve Verde Jornalismo**. 2019. Disponível em: <https://envolverde.cartacapital.com.br/7-exemplos-ao-redor-do-mundo-que-podem-transformar-sao-paulo-em-uma-cidade-inteligente/>. Acesso em: abr. 2020.

MONTEIRO, Mônica dos Santos. **Serviços Ecológicos e Planejamento Urbano: A Natureza a Favor do Desenvolvimento Sustentável das Cidades**. Curitiba: Editora Appris, 2018.

NOWACKI, Julia; MARTUZZI, Marco; FISCHER, Thomas B. **Health and Strategic Environmental Assessment**. 2009. Disponível em: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/112749/E93878.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

PARTIDÁRIO, Maria Rosário. **STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA) current practices, future demands and capacity-building**. Disponível em: https://www.academia.edu/2973049/STRATEGIC_ENVIRONMENTAL_ASSESSMENT_SEA_current_practices_future_demands_and_capacity-building_needs. Acesso em: 12 set. 2019.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018.

PELLIN, Angela; LEMOS, Clara Carvalho de; TACHARD, André; OLIVEIRA, Isabel Silva Dutra de; SOUZA, Marcelo Pereira de. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **In: Eng. Sanit. Ambient.** Vol.16, n.1, Rio de Janeiro, mar. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522011000100006. Acesso em: 08 set. 2019.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. rev., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PROVIN, Alan Felipe. **O outro lado da cidade: a regularização fundiária como instrumento à sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SABOYA, Renato T. de. Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões. **In: Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 81-95,

dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 mar. 2020.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. **Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicação no Brasil**. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/aaeartigo.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

SCAVONI, Geovana dos Santos; BUHRING, Marcia Andrea. **Uma ótica sobre cidades inteligentes**. Disponível em: http://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/09/geovana_scavoni.pdf. Acesso em: abr. 2020.

SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da; SELIG, Paulo Maurício; LERÍPIO, Alexandre de Ávila; VIEGAS, Cláudia Viviane. Avaliação Ambiental Estratégica: um conceito, múltiplas definições. **In: VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão**. 8 e 9 de junho de 2012. Disponível em: http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg8/anais/T12_0503_3073.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

SILVA, Frederico Rodrigues. Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Sustentável. **In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, vol. 8, n. 8, jul./dez. 2010. Disponível em: revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/57/56. Acesso em: 12 set. 2019.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; ALBINO, Priscilla Linhares. Cidades Sustentáveis: Limites e Possibilidades Conceituais e Regulatórios. **In: Revista de Direito e Sustentabilidade**. Salvador, vol. 4, n. 1, p. 95–109, jan/jun. 2018.

VIA ESTAÇÃO DO CONHECIMENTO. **Florianópolis como cidade inteligente**. 2017. Disponível em: <https://via.ufsc.br/florianopolis-como-cidade-inteligente/>. Acesso em: abr. 2020.

WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane. **Cidades inteligentes: casos e perspectivas para as cidades brasileiras**. Disponível em: http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/cidades_inteligentes-_casos_e_perspectivas_para_as_cidades.pdf. Acesso em: abr. 2020.