



# O DESENVOLVIMENTO URBANO E A FUNÇÃO SÓCIO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE PARA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE SUSTENTÁVEL

Natacha John  
Patrícia Maria Konzen Klamt  
Elias Rodrigues Oliveira Filho

**Resumo:** O princípio constitucional da função social da propriedade prevê que a propriedade privada, antes entendida como absoluta, que agora deve cumprir um papel relacionado com os interesses coletivos. Devido à necessidade de proteção do meio ambiente, o aspecto ambiental também foi incorporado ao princípio da função social, relativizando ainda mais o direito de propriedade, vinculando sua efetividade ao cumprimento de determinados requisitos para a manutenção de um meio ambiente equilibrado, com vistas ao tão almejado desenvolvimento sustentável, bem como de que forma acaba por contribuir para construção de uma cidade sustentável.

**Palavras-chave:** desenvolvimento urbano; princípio da função social da propriedade; propriedade privada; meio ambiente.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a Ordem Econômica e Financeira do país deve ser fundada na valorização do trabalho humano bem como na livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Para isso institui como garantia fundamental o direito de propriedade, na forma de uma propriedade funcionalizada, ou seja, ao mesmo tempo em que assegura o direito de proteção à propriedade privada, impõe a esta o cumprimento de sua função social, cumprindo sua função voltada não somente para o interesse particular, mas também em relação à coletividade.

Em matéria de preservação do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 representa um marco, pois, diferentemente das anteriores, reserva um capítulo exclusivo à matéria ambiental, reconhecendo expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição de proteção da dignidade da pessoa humana e do bem estar da sociedade.

Deste modo, o meio ambiente foi abrangido pelo princípio da função social, que relativizou ainda mais o direito de propriedade, vinculando sua efetividade ao cumprimento



de determinados requisitos, ou seja, diante da necessidade da manutenção de um meio ambiente equilibrado, o caráter ambiental foi incorporado como um elemento da função social da propriedade. A inserção do caráter ambiental no instituto da propriedade privada vem ao encontro do dever compartilhado entre poder público e sociedade de proteção ao meio ambiente.

O presente trabalho tem como finalidade verificar se o instituto da função social da propriedade, somado ao caráter ambiental que deu origem à função sócio ambiental da propriedade consegue garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto na Constituição Federal e de que forma isso contribui para o desenvolvimento urbano e consequentemente para de alcançar as cidades sustentáveis.

Deste modo, o trabalho utiliza o método indutivo de pesquisa pela natureza do estudo desenvolvido, por se adequar aos objetivos propostos e valendo-se da pesquisa bibliográfica como fonte para a formação argumentativa.

A compreensão do tema para o desenvolvimento regional é de grande importância, pois a contribuição é descrever o papel que é assumido pela propriedade, diante as considerações de uma ótica sustentável, para se pensar sobre o desenvolvimento urbano e cidade sustentáveis.

Importante mencionar, que a compreensão desta temática envolvem diversas facetas, que implicam o entendimento das dimensões sociais, políticas, econômicas e principalmente as relações existentes entre meio ambiente e o desenvolvimento urbano.

## **2. A ORDEM ECONÔMICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O Brasil, como um Estado Democrático de Direito organiza-se juridicamente por intermédio de um instrumento normativo que é a Constituição. A aplicação e eficácia concreta da nossa Carta Magna deve ser sempre hierarquicamente superior a qualquer outro meio legal que discipline a matéria em questão. Sobre o assunto José Afonso da Silva aduz que

Nossa Constituição é rígida. Em conseqüência, é lei fundamental e suprema do Estado Brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos estados, nem os Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as



normas da Constituição Federal, entre elas, e ocupando uma posição hierarquicamente superior, estão os Princípios<sup>1</sup>.

Dispõe a Constituição Federal do Brasil, de 1988, no seu artigo 3º, os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, que são: garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos e discriminações, para construirmos uma sociedade livre, justa e solidária. <sup>2</sup>

Em consonância com os objetivos do Estado Democrático de Direito é que se apresentam os Princípios específicos de Ordem Econômica. A atual Constituição regula a Ordem Econômica e Financeira em seu Título VII, a partir do art. 170, o qual estabelece um conjunto de princípios constitucionais nos quais a ordem econômica deve se basear. A ordem econômica pode ser entendida como um conjunto de normas constitucionais que definem os objetivos de um modelo para a economia e as modalidades de intervenção do Estado nessa área. Uadi Lammêgo Bulos, em sua Constituição Federal anotada, aduz que:

Ordem Econômica e Financeira, nos parâmetros fixados pelo constituinte, significa organização de elementos ligados à distribuição de bens, serviços, circulação de riquezas, uso da propriedade, evidenciando, também, aquelas relações de cunho monetário, travadas entre indivíduos e destes com o Estado<sup>3</sup>.

Edificada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a ordem econômica inserta na Carta Maior determina a observância de princípios como a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, nos termos dos incisos do seu art. 170. Em função da livre iniciativa, logo de início, percebe-se a consagração da economia de mercado, evidenciando nitidamente a inspiração capitalista da constituinte de 1988, entretanto, mesclada com um forte cunho social, quando dispõe, juntamente com esta, a valorização do trabalho humano.

Isso significa dizer que, embora capitalista, a ordem econômica dá primazia aos valores do trabalho humano no âmbito da economia de mercado, permitindo com isso a intervenção do Estado na economia, priorizando os valores sociais do trabalho, que, juntamente com a iniciativa privada, não são apenas fundamentos da ordem econômica,

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 47.

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. Art. 3º.

<sup>3</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1258.



mas sim, os objetivos da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, pontual é a referência de Uadi Lammêgo Bulos:

Formalmente, a Constituição de 1988 foi pródiga ao consagrar os dois grandes tipos de democracia: a liberal e a social. Pela primeira, a democracia liberal, as liberdades públicas são protegidas contra os abusos de poder dos governantes. Pela segunda, a democracia social, busca-se eliminar desigualdades econômicas entre as condições de vida dos homens<sup>4</sup>.

Diante disso nota-se uma postura híbrida da nossa atual Constituição, que ora enfatiza um modelo de capitalismo neoliberal, ao mesmo tempo em que destaca um intervencionismo sistemático, demonstrando com isso vários elementos socializantes. Salienta-se que mesmo assim, ou seja, mesmo com a presença de tais elementos socializantes, a Constituinte de 1988 não deixa de caracterizar o *modo de produção capitalista*, como bem nos explica a clássica doutrina de José Afonso da Silva:

Não só aqui, como no mundo ocidental em geral, a ordem econômica consubstanciada na Constituição, não é senão uma forma de economia capitalista, porque ela se apóia inteiramente na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa privada (art. 170). Isso caracteriza o modo de produção capitalista, que não deixa de ser tal por eventual ingerência do Estado na economia [...]<sup>5</sup>.

O que se pode concluir é que a ordem constitucional econômica, a qual se encontra no centro do ordenamento jurídico, deve ser lida sob a ótica integracionista entre a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, desenvolvimento sustentável visando um equilíbrio harmônico entre a liberdade da propriedade privada e a regulamentação da atividade econômica e a preservação do meio ambiente.

A ordem econômica, baseada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e, para isso devem ser observados alguns princípios já referidos, entre os quais, merecem destaque para efeito desse estudo a análise do inciso III do art. 170 da CF/88, qual seja, a função social da propriedade, que também encontra previsão no art. 5º, XXIII do mesmo Diploma Legal.

<sup>4</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1258.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 666.



### 3. A TENDÊNCIA MUNDIAL DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A degradação ambiental está cada vez mais acelerada e de difícil controle pela sociedade, provocando riscos imprevisíveis, seja pela utilização desenfreada dos recursos naturais ou pelas conseqüências dos avanços econômicos da sociedade moderna.

Ulrich Beck<sup>6</sup>, ao desenvolver sua Teoria do Risco, refere a sociedade industrial para explicar os fatores que contribuíram para o desenvolvimento dos graves problemas ambientais, mesmo que em proporções menores, não é algo tão recente. Assim, como também se denota no texto da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada na Suécia, em Estocolmo, no ano de 1972, Danny Monteiro da Silva aponta que o preâmbulo da declaração de Estocolmo reconhece a interdependência que existe entre a humanidade e a natureza, destacando a importância desta para aquela e, no Princípio Segundo de tal Declaração, reconhece a necessidade de preservação da natureza independentemente de seu valor e de sua utilidade econômica para a humanidade.<sup>7</sup>

Ainda em relação à Declaração de Estocolmo, Sampaio, Wold e Nardy referem que “Apesar de não estabelecer nenhuma regra concreta, essa declaração propiciou a primeira moldura conceitual abrangente para a formulação e implementação estruturada do Direito Internacional do Meio Ambiente”. Cumpre referir que a Conferência ocorreu no contexto da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, assim, as discussões em Estocolmo giraram em torno de países industrializados e em desenvolvimento, com assuntos relacionados ao controle populacional e da necessidade de redução do crescimento econômico<sup>8</sup>.

Além da Conferência de Estocolmo, outro significativo evento de repercussão mundial foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, com o objetivo de discutir problemas urgentes referentes à proteção ambiental e ao desenvolvimento econômico, tendo como base as premissas fixadas anteriormente, em Estocolmo. Wellington Pacheco Barros assevera que

[...] a Conferência do Rio foi o primeiro encontro global após o fim da guerra

<sup>6</sup> BECK, Ulrich. **La sociedad Del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona:Paidós, 1998, p. 127.

<sup>7</sup> SILVA, Danny Monteiro da. **Dano Ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 32.

<sup>8</sup> BECK, Ulrich, “Alguns riscos são passíveis de controle pelo desenvolvimento de mecanismos tecnológicos, porém há riscos que não podem ser controlados porque afetam, por exemplo, recursos naturais que não se recompõe. In: **La sociedad Del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona:Paidós, 1998, p. 141.



fria, e questionava se novas políticas poderiam ser forjadas em torno de um futuro comum mundial. Foi também a maior e mais universal das conferências até então promovidas pelas Nações Unidas, com 178 estados representados nas negociações e 118 chefes de Estado participando da Cúpula da Terra.<sup>9</sup>

Na Conferência do Rio oficializou-se a expressão “desenvolvimento sustentável”, sendo reconhecidas também as diferenças entre os países em desenvolvimento e países desenvolvidos, cabendo a estes fornecerem apoio financeiro àqueles, para ambos avançarem na direção do crescimento com responsabilidade ambiental comuns, no entanto, diferenciadas de acordo com a capacidade econômica.<sup>10</sup>

Durante o encontro, foi abordada também a urgente necessidade de reversão do processo de degradação ambiental do planeta, sendo que diversos documentos foram firmados com essa finalidade, tendo como premissa o desenvolvimento sustentável, a saber: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21, Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, Convenção da Biodiversidade e Convenção sobre Mudança do Clima.<sup>11</sup>

Todos esses documentos corroboram o conceito essencial de desenvolvimento sustentável e acabam por compor um acervo conceitual e moderno que serve como base para os países implementarem suas legislações nacionais acerca da nova concepção do crescimento econômico com vistas à preservação ambiental<sup>12</sup>. Nesse compasso, a ingerência ecológica, para Bachelet<sup>13</sup> está ajustada em uma espécie de direito natural ou, em suas palavras, em declarações ligadas à ordem natural das coisas prepondera sobre a vontade dos Estados.

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003 p. 34.

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 34.

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 34.

<sup>12</sup> GIDDENS, Anthony. Neste sentido importante a contribuição: “A consciência geral de que o crescimento econômico contínuo não vale a pena, a menos que melhore muito a qualidade de vida da maioria”. In: Giddens, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. De Raul Fiker. São Paulo: Edunesp, 1991, p. 144.

<sup>13</sup> BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica: Direito Ambiental em questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 257.

#### 4. A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA - O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SÓCIO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE

O princípio da função social da propriedade está contemplado na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 170, III e está diretamente interligado com a proteção do meio ambiente, disposta no inciso VI do mesmo dispositivo.

Tal princípio tem como objetivo nortear a ordem constitucional econômica, de modo que a propriedade privada - antes tida como absoluta – agora vem sendo relativizada para melhor atender os objetivos de um Estado Democrático de Direito, em especial no que tange à preservação do meio ambiente, sendo este um direito fundamental do cidadão.

Segundo Lafayette Josué Petter:

[...] registre-se, de plano, que a propriedade privada não mais existe de modo absolutizado como previam os estatutos pretéritos, mas, ao contrário, insere-se no todo complexo que representa a vida da sociedade atual, onde tudo está interligado e todos e cada um de nós não ganha significação e identidade senão que no cotidiano relacionamento que é inerente à própria existência<sup>14</sup>.

Nesse contexto tem-se que a propriedade privada está inserida na sociedade atual de maneira que esta seja utilizada de acordo com os objetivos da Lei Maior, ou seja, que cumpra uma função voltada não somente para o interesse particular, mas também em relação à coletividade, proporcionando assim o surgimento do denominado Princípio da Função Social da Propriedade<sup>15</sup>.

A Função social da propriedade representa em nosso ordenamento um princípio de ordem social para contribuir com o desenvolvimento e a harmonização dos interesses individuais e coletivos.

<sup>14</sup> PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 209.

<sup>15</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Estado, empresa e função social**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 85, n. 723, out. 1996. p. 43. Fábio Konder Comparato ensina que a noção de que o uso da propriedade privada deveria também servir ao interesse da coletividade foi, pela primeira vez, estabelecida na Constituição de Weimar de 1919. Em seu art. 153, última alínea, dispôs ela: “A propriedade obriga. Seu uso deve igualmente ser um serviço ao bem comum” (*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste*). A lei fundamental de Bonn, de 1949, reproduziu em seu art. 14, segunda alínea, essa disposição, com ligeira variação de forma: “A propriedade obriga. Seu uso deve igualmente servir ao bem da coletividade” (*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen*). O doutrinador comenta também a respeito do uso da propriedade na Itália, onde, a Carta de 1947 é clara ao reduzir a função social à existência de certas restrições quanto ao uso dos bens próprios, e ao assina ao legislador o dever de limitar o alcance dessas restrições.



Dessa forma, Tullo Cavalazzi Filho ensina que “Função Social pode ser entendida, pois, como um conjunto de todos os efeitos que um instituto jurídico exerce sobre a Sociedade, com a finalidade de atender aos seus interesses<sup>16</sup>”. Assim, é reprovada a conduta de quem usa, goza e tira proveito de uma propriedade de modo puramente egoísta, sem levar em conta o interesse alheio e principalmente o da sociedade.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho refere que “reconhecendo a função social da propriedade, sem a renegar, a Constituição não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso da coisa seja condicionado ao bem estar geral<sup>17</sup>”. Eros Grau, sobre o assunto, pontualmente aduz que:

[...]. Isso significa dizer que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade.<sup>18</sup>.

Em outras palavras, a função social da propriedade sugere certos comportamentos positivos por parte do proprietário, o qual não apenas tem a obrigação de não exercitar seu direito em prejuízo de um terceiro, mas também e paralelamente tem o dever de exercitar tal direito em favor da coletividade. Complementando o raciocínio delineado, Lafayette Petter finaliza com o seguinte trecho:

Por isto, na sistemática da Constituição, a propriedade será socialmente funcional quando, respeitando a dignidade da pessoa humana, contribuir para o desenvolvimento nacional e para a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais<sup>19</sup>.

Ou seja, o detentor de uma propriedade, ao fazer esta cumprir a sua função social, empregando-a para o crescimento de toda sociedade, está indo ao encontro dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Em matéria de preservação do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 representa um marco, pois, diferentemente das anteriores, reserva um capítulo exclusivo à matéria ambiental, reconhecendo expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição de proteção da dignidade da pessoa humana e do bem estar da sociedade.

<sup>16</sup>CAVALLAZZI FILHO, Tullo. **Função social da empresa e seu fundamento constitucional**. Florianópolis: OAB/SC, 2006, p. 104.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 361.

<sup>18</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 222.

<sup>19</sup>PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005p. 212.



A respeito da CF/88 no que tange a matéria ambiental, Milaré assinala que ela representou um:

Marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão “meio ambiente”, a revelar total despreocupação com o espaço que vivemos<sup>20</sup>.

Dessa forma a Constituição Federal de 1988 consagra a proteção ao meio ambiente, com vistas ao desenvolvimento sustentável, assegurou a todo indivíduo o direito à manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e para isso conferiu ao Poder Público e a coletividade o dever de sua defesa e preservação, a fim de garantir esta condição às gerações futuras.

Neste sentido, é importante definir qual a abrangência da expressão meio ambiente no seu sentido jurídico. A Lei n. 6.938, de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inciso I, conceitua legalmente meio ambiente como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas”.

A doutrina, porém, com o advento da Constituição Federal de 1988, ampliou o conceito legal de meio ambiente definido pela referida Lei, afirmando que a expressão “meio ambiente” inclui também condições artificiais, culturais e do trabalho. Marchesan, Steigleder e Cappeli conceituam meio ambiente como

[...] um bem jurídico unitário, a partir de uma visão sistemática e globalizante, que abarca os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico-cultural, pressupondo-se uma independência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive o homem, valorizando-se a preponderância da complementaridade recíproca entre o ser humano e o meio ambiente sobre a ultrapassada relação de sujeição e instrumentalidade.<sup>21</sup>

Nesse mesmo sentido Edis Milaré aponta, sobre os elementos que fazem parte do meio ambiente que

Para o Direito brasileiro, portanto, são elementos do meio ambiente, além daqueles tradicionais como o ar, a água e o solo, também a biosfera, esta com claro conteúdo relacional (e, por isso mesmo, flexível). Temos, em todos eles, a representação do meio ambiente natural. Além disso, vamos encontrar uma série de bens culturais e históricos, quem também se inserem entre os recursos ambientais, como meio ambiente artificial ou

<sup>20</sup> MILARÉ, Edis. **Legislação ambiental do Brasil**. São Paulo: APMP, 1991. p. 3.

<sup>21</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999, p. 214 (apud MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Direito Ambiental. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004. p. 15).



humano, integrado ou associado ao patrimônio natural.<sup>22</sup>

Sendo assim, todos os fatos relacionados com a ordem física, química, biológica, artificial, cultural e do trabalho, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas, são relacionados com o meio ambiente. Optou o legislador, e também o intérprete, em estender ao máximo o alcance jurídico da expressão meio ambiente, a fim de assegurar a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Em função disso o meio ambiente também foi congregado pelo princípio da função social prevista na Constituição Federal, que relativizou ainda mais o direito de propriedade, vinculando sua efetividade ao cumprimento de determinados requisitos, ou seja, diante da necessidade da manutenção de um meio ambiente equilibrado, o caráter ambiental foi incorporado como um elemento da função social da propriedade, tornando, nos termos de Antônio Hermann Benjamin, seu conteúdo “funcionalizado”<sup>23</sup>.

Nesse contexto, no plano jurídico Eros Grau refere que

a admissão do princípio da função social (e ambiental) da *propriedade* tem como consequência básica fazer com que a *propriedade* seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de *propriedade*, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua *propriedade* concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.<sup>24</sup>

Dessa forma, a inserção do caráter ambiental no instituto da propriedade privada vem ao encontro do dever compartilhado entre poder público e sociedade de proteção ao meio ambiente. Além da previsão constitucional de função ambiental da propriedade, encontramos também esse contexto de proteção ambiental no novo código civil, onde o § 1º do art. 1.229 prevê que o direito de propriedade deve ser exercitado em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio

<sup>22</sup> MILARÉ, Edis. **Legislação ambiental do Brasil**, São Paulo: APMP, 1991 p. 116.

<sup>23</sup> BENJAMIN, Antônio H. Função ambiental. In BENJAMIN, A. H. (coord.) **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**, São Paulo: RT, 1993, p. 48.

<sup>24</sup> GRAU, Eros Grau. Princípios fundamentais de direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, n. 02., 1997.



ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas<sup>25</sup>.

Assim, a legislação civilista pátria se encontra em conformidade com os ditames constitucionais de proteção do meio ambiente, garantindo que a propriedade privada cumpra uma função sócio ambiental. A propriedade privada, portanto, tem seu conceito vinculado a questão ambiental, a fim de atender o preceito estabelecido pelo artigo 225 da Constituição Federal de proporcional a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, assegurando, com isso uma forma efetiva do princípio do desenvolvimento sustentável.

## 5. A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA UMA CIDADE SUSTENTÁVEL

Embora, ao longo do texto tenha se abordado sobre o direito a propriedade, bem como ele é resguardado pelo nosso ordenamento jurídico vigente e suas consequências, na atual conjuntura, as preocupações não devem apenas versar sobre se a propriedade está cumprindo com a sua função socioambiental. Mas qual é a função que ela assume neste determinado momento na construção do espaço urbano? De que forma ela está contribuindo para a construção de uma cidade sustentável?

Para tanto, é imprescindível compreender a definição de urbano, ou seja o que se entende, quando se utiliza a palavra urbano. Para alguns autores como Léfèbvre, o urbano é situado na esfera da industrialização, ou seja a afinidade entre urbano e industrialização, por assim referir, entre urbano e sociedade industrial capitalista.

Assim, demonstrando que o conceito de urbano surge, na maioria das vezes, atrelada à ideia de sociedade capitalista industrial, ou também de capital industrial. Na medida em que não somente Lefebvre, mas também Castells acompanha sobre o mesmo posicionamento em relação ao conceito de urbano, no sentido de dialogar sobre o conceito de urbano vinculado ao de sociedade industrial.

Neste sentido, o desenvolvimento urbano está vinculado a um determinado período histórico, que por estes autores está condicionado a 1930, quando de fato no Brasil, existe o surgimento de uma sociedade industrial<sup>26</sup>. Entretanto, tal situação não é vista pela doutrina

<sup>25</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 129.

<sup>26</sup> Mantendo-se a referência em Léfèbvre e Castells, a essência do fenômeno urbano reside na ideia de capital. Portanto, nessa referência não há nenhum equívoco em se conceituar o urbano em relação à indústria e ao capital, mas advertimos, há um grande equívoco se não se procurar



de forma uníssona, pois outros autores apresentam posicionamento divergente, como é caso de José de Souza Martins (1979), que faz referência do surgimento do urbano ao período de 1870<sup>27</sup>.

Na contemporaneidade a propriedade assumiu um local de destaque, principalmente sob à ótica do capitalismo, que se verifica em alguns momentos que acaba tomando o espaço da produção. Assim, vale destacar as palavras de Singer: “ O valor de troca da propriedade imobiliária, no capitalismo, é definido pela renda que ela proporciona, capitalizada a determinada taxa de juros. A renda da terra é a remuneração obtida pelo proprietário, com a sua cessão ou comercialização.”(SINGER, 1982)

Outro aspecto relevante, que a valorização da propriedade, não ocorre pela terra em si, ou pela sua capacidade de produzir, mas pelo valor que ela acaba assumindo, através de sua caracterização jurídica, o título da propriedade<sup>28</sup>.

Assim, é possível verificar a necessidade da estreita ligação da função social da propriedade às normas e aos planos urbanísticos, ou seja, ao ordenamento da cidade posto pelo Plano Diretor. Eis que, o uso do solo urbano está sujeito a todas as determinações impostas pelas leis urbanísticas e pelo plano diretor.

Enfim, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional assume características de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias, ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos, ou seja, os bens públicos e sociais criados para servirem às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes entre outros).

Nessa ótica construtivista, para alcançarem-se as atributos da cidade sustentável, é necessário definir o que se define por espaço, urbanização, urbanificação e urbanismo. O

---

desvendar as particularidades históricas dessa relação, por assim dizer, da relação entre urbano e capital. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. De Sandra Lencioni. In: GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 24, pp. 109 - 123, 2008.

<sup>27</sup> Cumpre salientar, que não se pretende esgotar o assunto conceitual em relação a denominação de urbano, é apenas para poder utilizar a expressão ao longo do texto.

<sup>28</sup> Importante neste sentido as contribuições de David Harvey quando refere que cada vez mais a propriedade está vinculada á estrutura do capitalismo, pois acaba se verificando todas as características do sistema. HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Ed. Annablume, 2005.



espaço, como define Castells, compreende a concepção física e social. Na primeira, tem-se que não pode ser definido fora da dinâmica da matéria e, na segunda, imprescindível a análise das práticas sociais. “Espaço é tempo cristalizado.” Para Castells, do ponto de vista da teoria social:

[...] espaço é o suporte material de práticas sociais de tempo compartilhado. Imediatamente acrescentando que qualquer suporte material tem sempre sentido simbólico. Por práticas sociais de tempo compartilhado, refiro-me ao fato de que o espaço reúne essas práticas que são simultâneas no tempo. articulação material dessa simultaneidade que dá sentido ao espaço vis-à-vis a sociedade. Tradicionalmente, essa idéia foi assimilada à contigüidade. Mas é essencial que separemos o conceito básico de suporte material de práticas simultâneas da noção de contigüidade, a fim de justificar a possível existência de suportes materiais de simultaneidade que não dependam de contigüidade física, visto que é exatamente este o caso das práticas sociais predominantes na era da informação.

Dessa forma, a noção de espaço não pode vir separada da ideia de sociedade, da formação demográfico-cultural das cidades, da ideia de meio ambiente, de acesso aos direitos sociais, de constituição humana e, finalmente, da rede que envolve a informação e a interdependência da sociedade

Assim, é necessário aceitar que a urbanização é fenômeno moderno, produto da sociedade industrializada e que alcança o espaço urbano brasileiro, onde prevalece a especulação imobiliária e a favelização, sem falar na ocupação e degradação de áreas ambientais, como as áreas de mananciais.

Neste aspecto, a ordem jurídica pode significar uma alternativa em benefício da coletividade, no estabelecimento de uma política urbana é social, na defesa do meio ambiente e do direito à cidade, ou simplesmente uma forma instrumental de segregação e de dominação no território urbano, como ao longo dos anos está se percebendo<sup>29</sup>.

Ou seja, trata-se da normatização técnica e jurídica da distribuição das benfeitorias urbanas, mas destinada ao fim específico da funcionalidade, com o alcance da nova noção de “função sociais da cidade”.

---

<sup>29</sup> Para Castells:[...] parte de suposição implícita de que as sociedades são organizadas de maneira assimétrica em torno de interesses dominantes específicos a cada estrutura social. O espaço de fluxos não é a única lógica espacial de nossas sociedades. É, contudo, a lógica espacial dominante porque é a lógica espacial dos interesses/funções dominantes em nossa sociedade. Mas essa dominação não é apenas estrutural. É estabelecida, na verdade, concebida, decidida e implementada por atores sociais. Portanto, a elite empresarial tecnocrática e financeira que ocupa as posições de liderança em nossas sociedades também terá exigências espaciais específicas relativas ao suporte material/espacial de seus interesses e práticas. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Trad. de Roneide Venâncio Majer. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 2, pág 439.



A verdade é que nem os problemas urbanos nem o direito urbanístico são novidades. Mesmo assim, causa espanto que uma ciência organizada não consiga ser aplicada em larga escala para o benefício da sociedade. Meirelles<sup>30</sup> em sua obra Direito municipal brasileiro, referiu que:

Toda cidade há que ser planejada: a cidade nova, para a sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação. Mas não só o perímetro urbano exige planejamento, como também as áreas de expansão urbana e seus arredores, para que a cidade não venha a ser prejudicada no seu desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos urbanos que tendem a formar-se na sua periferia.

Neste sentido, não se trata apenas de organizar a cidade de maneira forçada. A cidade sustentável necessita a participação voluntária do cidadão, principalmente no sentido de não tornar sua presença prejudicial ao conjunto da sociedade. Assim, a soma dos instrumentos legais do Poder Público – O Plano Diretor, o licenciamento ambiental, a ação de polícia, a intervenção do Ministério Público e do Judiciário –, com a participação da sociedade, é que permite a sustentabilidade urbana de forma mais adequada<sup>31</sup>

A cidade sustentável deve ser uma organização urbana que permita à sua população uma vida com boa-qualidade, sendo abonada a presença dos equipamentos urbanos indispensáveis e a prestação dos serviços públicos essenciais.

Assim sendo, manter vigilância sobre os agentes poluidores, mas também harmonizar aqueles direitos há pouco mencionados; manter o controle da expansão urbana, garantindo a instalação dos equipamentos urbanos da ocupação do solo; e, sobretudo, ter em vista a efetivação de uma política agrária e de emprego que evite o afluxo migratório do campo para a cidade e das pequenas para as grandes cidades, são requisitos fundamentais para um planejamento adequado.

A preocupação ambiental é, conseqüentemente, central dessa construção de cidade sustentável. Não há como pensar a cidade sem a democratização dos espaços e o planejamento ambiental. A coerência dos licenciamentos imobiliários vinculada ao capital financeiro, ou, à influência desse capital na administração pública, já trilhou um processo de

---

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 611.

<sup>31</sup> Importante as contribuições de Rocha: “O direito à cidade, enquanto direito à qualidade de vida na cidade, efetiva-se com o controle e a participação do cidadão e da sociedade de uma forma geral, como, por exemplo, no planejamento municipal, através dos Conselhos Municipais e na utilização de instrumentos jurídicos processuais que possam a defesa do direito difuso à cidade.” ROCHA, Julio César de Sá da. Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, pág. 48.



degradação ambiental massivo e nefasto que precisa ser repensado por todos os atores da sociedade.

## 6. CONCLUSÃO

Ao final dessa breve exposição temos como sedimentado o entendimento de que a propriedade não pode mais ser entendida em sua versão absoluta, mas sim devendo abrir espaço aos interesses difusos, dentro os quais de insere o Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, cumprindo, com isso, sua função sócio ambiental.

Assim, temos que a inserção da questão ambiental nos requisitos para que a propriedade cumpra sua função social vem de encontro com o contexto mundial de preservação ambiental, e, em caráter nacional, configura uma forma de atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável com vistas a garantir o direito ao meio ambiente equilibrado.

Nesta perspectiva, a sustentabilidade urbana é ponderada como um dos grandes desafios ambientais desse final de século, sendo consenso que o acúmulo dos problemas ambientais não se conjectura apenas conforme a distribuição de renda.

Silva indica que a sustentabilidade é algo dinâmico e particular devido à dificuldade de se enquadrar em postulados científicos, sendo que seu universo está principalmente vinculado aos planos de ação que possibilitam adequar os princípios e diretrizes sustentáveis às experiências e/ou situações específicas, com limites temporais e espaciais de uma determinada sociedade.<sup>32</sup>

Ademais, tão importante quanto a efetivação de normas jurídicas para a proteção do meio ambiente é a mudança de pensamento acerca das formas de utilização e consideração da natureza pelos seres humanos, uma vez que os recursos naturais não são infinitos.

Ou seja, além de normas jurídicas visando a proteção do meio ambiente é essencial, pensar em planejamento urbano, haver uma transformação cultural da sociedade no que tange ao entendimento do meio ambiente afim de possibilitar a convivência harmônica dos seres humanos com os demais indivíduos e destes todos com o ambiente em que estão inseridos, para o adequado desenvolvimento urbano.

---

<sup>32</sup> O direito ambiental urbano como excludente do dever de indenizar o Estado. In: AFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio et al. II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Escola Superior de Direito Municipal, 2002. p. 606. 49



## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENJAMIN, Antônio H. Função ambiental. *in* BENJAMIN, A. H. (coord.) **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**, São Paulo: RT, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti: São Paulo: Edipro, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAVALLAZZI FILHO, Tullo. **Função social da empresa e seu fundamento constitucional**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **Estado, empresa e função social**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 85, n. 723, out. 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Portugal: Almedina, 1992.

CASTELS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. Trad. de Roneide Venâncio Majer. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 2.

De Sandra Lencioni. **Observações sobre o conceito de cidade e urbano**. *In: GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, Nº 24, pp. 109 - 123, 2008. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp24/Artigo\\_Sandra.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp24/Artigo_Sandra.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018.

DWORKIN, Ronald, **Levando os Direitos a Sério**. (Trad.) Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002

ESPINDOLA, Ruy S. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da Modernidade**. Editora UNESP, 1991.



GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Princípios fundamentais de direito Ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, n. 02., 1997.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Ed. Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1990.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELI, **Direito Ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

MARIN, Jeferson Dytz. BERTARELLO, Marina. In:A ordinaryidade do processo civil: proporcionalidade, oposição aos juízos de certeza e realização dos Direitos Fundamentais. Curitiba:Juruá, 2009.In: MARIN, Jeferson Dytz. (Coord). **Jurisdição e Processo III: Estudos em Homenagem ao Prof. Ovídio Baptista da Silva**. Curitiba: Juruá, 2009.

MILARÉ, Edis. **Legislação ambiental do Brasil**. São Paulo: APMP, 1991.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROCHA, Julio César de Sá da. **Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, S. **Indicadores de sustentabilidade urbana: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável**. São Paulo: Universidade Federal, 2000.