

# A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

Cheila Aparecida Oliveira<sup>1</sup>

Silvio Pozzer<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo desenvolver pesquisa científica acerca da função socioambiental da propriedade, buscando compreender os fenômenos causados pelo crescimento desordenado das cidades e como a função social e ambiental da propriedade podem contribuir efetivamente para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. A análise da concepção de função socioambiental da propriedade ancorar-se-á na fundamentação doutrinária de pensadores e filósofos clássicos e contemporâneos, nos pressupostos que justificaram o surgimento do conceito de sustentabilidade, nos documentos orientadores sobre o desenvolvimento sustentável e no papel das organizações na efetivação desse princípio, culminando na apresentação de dados e considerações sobre a efetivação de cidades sustentáveis.

**Palavras-chave:** Cidades. Propriedade. Sustentabilidade.

## ABSTRACT

This study aimed to develop scientific research on the environmental function of property, trying to understand the phenomena caused by the uncontrolled growth of cities and the social and environmental function of property can effectively contribute to the development of sustainable cities. The analysis of the concept of environmental function of the property will be anchored in the doctrinal foundation of thinkers and classical and contemporary philosophers, the assumptions justifying the emergence of the concept of sustainability, the guiding documents on sustainable development and the role of organizations in effecting this principle, culminating in the presentation of data and considerations on the effectiveness of sustainable cities.

**Keywords:** Cities. Property. Sustainable.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA-RJ. Mestre em Direito Ambiental e Biodireito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. Professora Adjunta da Graduação em Direito da IMED.

<sup>2</sup> Bacharelado em Direito pela Faculdade Meridional – IMED - Passo Fundo - RS.

## INTRODUÇÃO

O atual modelo social e econômico teve origem com o advento da Revolução Industrial, marco histórico que antecedeu o surgimento do modelo capitalista vigente. Esse período foi marcado pelo rompimento da produção artesanal, por meio da implantação de processos mecânicos de transformação de manufaturas. Esse processo de transformação, aliado à evolução tecnológica e ao forte incentivo econômico proporcionaram grandes mudanças econômicas, sociais, culturais e ambientais modificando o modo de vida e de relacionamento entre as pessoas e o meio com o qual vivem.

Uma das mudanças mais evidentes foi o crescimento desordenado das cidades nos entornos das fábricas, o que inclusive, foi foco de reivindicação e luta dos trabalhadores da época. Esse crescimento desordenado das cidades perdura até hoje gerando inúmeras consequência sociais. As sequelas ambientais também ganham destaque, ficando evidente o aquecimento global (consequência da queima de carvão mineral) e o desmatamento, para dar lugar a novas fábricas e cidades e a utilização irresponsável dos recursos naturais existentes.

O presente estudo tem como meta desenvolver pesquisa científica que ajude a compreender os fenômenos causados pelo crescimento desordenado das cidades, aliados a não observância das diretrizes do desenvolvimento sustentável, buscando efetivar uma mudança de consciência e o surgimento de atitudes positivas que visem a modificação da realidade socioambiental, de forma sistêmica e universal.

Assim, utilizou-se o método dedutivo para o desenvolvimento da pesquisa, partindo da premissa da compreensão geral da evolução da propriedade, transcorrendo sobre o surgimento da função social da propriedade, indicando as referências para o aprimoramento da função social em função socioambiental da propriedade, destacando a necessidade da instituição de um sistema de governança global e sistêmico, com vistas a sustentabilidade, culminando na apresentação de dados contundentes a fim de concluir verdadeiros os mecanismos de efetivação de cidades sustentáveis.

O desenvolvimento sustentável é um dos tópicos primordiais que devem nortear hodiernamente as ações e as discussões dos órgãos públicos e civis da sociedade, da comunidade científica e da comunidade internacional. A preocupação com o meio ambiente e com a efetivação de cidades sustentáveis é de fundamental importância para a concretização de uma sociedade democrática, que garanta direitos aos cidadãos, que promova a igualdade e que assegure a dignidade da pessoa humana.

## **A ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E SUA FUNÇÃO SOCIAL**

A compreensão da ideia de propriedade passou por inúmeras modificações ao longo dos tempos e cada sociedade teve papel fundamental para sua institucionalização. Construir um conceito único e fechado sobre a propriedade torna-se uma tarefa incongruente, visto que, durante a evolução política, econômica e histórica da sociedade, vários fatores contribuíram para a aceção deste conteúdo.

Assim, é imprescindível percorrer os caminhos da história e, por meio deles, explorar e compreender o Direito Greco Romano, Medieval, Moderno e Contemporâneo, que contribuíram para a construção da ideia de propriedade, os contextos que determinaram sua origem, a reflexão de pensadores e filósofos acerca do tema e qual a contribuição destes conceitos para a efetivação de cidades sustentáveis que promovam a justiça social e que assegurem a dignidade da pessoa humana.

Por mais remota que possa parecer, a ideia de propriedade pode ser percebida na genuína e elementar afirmação de Rousseau (1976, p. 53): “o primeiro que, tendo murado um terreno, se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas simples que o acreditaram, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”.

O fato de murar um espaço de terras está fortemente ligado ao instinto primitivo do ser humano e ao fazer sem racionalização. Liana Portilho Mattos (2003, p. 22) já referia que a propriedade é um dos direitos previstos entre os mais remotos que se tem notícia. Ao se observar a evolução histórica, vê-se claramente que o homem se utilizou deste estado primitivo para conquistar o direito à propriedade. Isso fica claro ao evidenciar a história de Alexandre Magno, por exemplo, que empreendeu grandes batalhas para conquistar o vasto território da Ásia e construir cidades que denominava de Alexandrias.

Embora a questão da propriedade remeta, em primeira análise, à ideia de possuir terras, Coulanges (2009, p. 72) refere outras formas de compreensão de propriedade que vão além da posse sobre a terra:

Os tártaros admitiam o direito de propriedade, no que dizia respeito aos rebanhos e já não o concebiam ao tratar-se do solo. Entre os antigos germanos, segundo alguns autores, a terra não pertencia a ninguém. [...] O germano era proprietário da colheita, mas não o dono da terra. Ainda acontece o mesmo em parte da raça semítica e entre alguns povos eslavos. Ao contrário, as populações da Grécia e as da Itália, desde a mais remota antiguidade, sempre conheceram e praticaram a propriedade privada.

A ideia de Coulanges é ratificada por Silvio Venosa (2003, p. 39) ao evidenciar que “antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, [...]. O solo pertencia a toda a coletividade [...] não havendo sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa.”

Na concepção grega de propriedade, observa-se que a função da propriedade supre o interesse religioso e individual da família, sem considerar as necessidades dos demais grupos familiares. Segundo Coulanges (2009, p. 73-74), na sociedade grega a ideia de propriedade estava relacionada à religião. Na seara religiosa, cada família adorava seus deuses e esses só os protegiam, eram propriedade suas. Cada família cultuava seus próprios antepassados, que repousavam em túmulos pertencentes àquela família. A sepultura estabelecia vínculo indissolúvel da família com a terra. Isso significa que aquele pedaço de terras onde estava instalada a sepultura era propriedade privada da família que a possuía, o que modernamente, configura a ideia de posse e de domínio.

Na Grécia, segundo Liana Portilho Mattos (2003, p. 24), a propriedade era de fundamental importância para a estruturação da polis, já que a posse da terra e a ideia de cidadania estavam intimamente ligadas. Sua conotação permeava o sagrado, a indivisibilidade e a individualidade.

Na concepção do Direito Romano, a função da propriedade estava ligada à sua indisponibilidade e individualidade. No entendimento de Liana Portilho Mattos (2003, p. 25-26):

As tribos consistiram na primeira forma de propriedade, dando início à formação da cidade nos primórdios daquela civilização. A propriedade era essencialmente coletiva no sistema tribal; não havia proprietários individuais de terras. [...] Num segundo momento, a propriedade assume um formato familiar, vinculada ao pater famílias. [...] Com o avanço da civilização romana, essa concentração de poderes no grupo familiar perdeu o vigor e passou a se focalizar no indivíduo. Assim é que os integrantes do grupo familiar foram, pouco a pouco, adquirindo certos “direitos individuais”, de que são exemplo o dote e o pecúlio castrense, transformando o traço familiar de propriedade para o individual.

Também em Roma, segundo Liana Portilho Mattos (2003, p. 26), surgiram os três atributos inerentes a propriedade *ius utendi, ius fruendi e ius abutendi*, embora o último, na concepção de Coulanges (2009, p. 83), seja limitado, já que a terra era inalienável e que alguns instrumentos jurídicos da época, como a Lei das Doze Tábuas, traziam em seu texto algumas limitações à propriedade.

Pode-se concluir, portanto, que durante o período greco-romano a propriedade passou por três estágios: coletivo, familiar e individual. Nesse sentido, conforme estabelece Liana Portilho Mattos (2003, p. 24) “com os gregos e romanos, portanto, a propriedade passa a incorporar o caráter individualista que a acompanhou por tanto tempo”.

No período medieval a organização política e econômica era baseada no feudalismo e a sociedade era estamental, dividida entre o clero, os senhores feudais e os servos ou vassalos.

Neste período os senhores feudais, possuidores das terras, submetiam-se ao poder do soberano, que recebia forte influência do clero, em troca de segurança e defesa de suas propriedades privadas, visto que, o período antecedente foi marcado por grandes conflitos e lutas por terras. Os servos, classe social desfavorecida, submetiam-se aos desmandos dos senhores feudais e ofereciam seus serviços em troca de subsistência. O resultado dessa organização era uma sociedade disforme, onde a riqueza estava concentrada nas mãos de alguns indivíduos e a maior parte da sociedade encontrava-se em péssimas condições de vida.

Essa relação estabelecida entre os senhores feudais e os servos é explicada por Giuliano Deboni (2011, p. 34):

[...] a característica dominante da propriedade no período feudal – e é isto que mais nos interessa neste momento – é a bifurcação do domínio. Nasce a possibilidade de se haver duas propriedades sobre o mesmo bem. Uma delas à qual pertencia o *dominium directum* (domínio direto ou eminente) – *beneficiário* – e outra à qual pertencia o *dominium utilie* (domínio útil) – *vassalo*. O titular do domínio (efetivo possuidor) era o Senhor Feudal, proprietário da terra (*beneficiário*), enquanto o usufrutuário era o *vassalo*.

O período feudal sofreu grande influência da igreja cristã e é nesse contexto que surge, originariamente, a ideia de função social da propriedade, descrita por Santo Thomas de Aquino na *Summa Theologica*. De acordo com Richard Pipes (2001, p. 36-37):

Aquino abordou o assunto no contexto da justiça, que ele definiu como o desejo perpétuo e constante de dar a cada um o que lhe pertence. Ele admitiu que, em certo sentido, não era natural para o homem possuir coisas externas porque todos os bens pertencem a Deus e são propriedade comum dos filhos de Deus. Entretanto, baseado na Política de Aristóteles, ele argumentava que a propriedade comum não promovia a eficiência nem harmonia, e sim discórdia. Para se aperfeiçoar espiritualmente, o homem deveria ter o tipo de segurança que apenas a propriedade proporcionava. Aquino também adotou de Aristóteles a ideia de que as posses permitiam que a pessoa fizesse caridade, uma obrigação cristã (...). Quaisquer excessos originados pela riqueza deviam ser impedidos pela sociedade.

Esse é o ponto alto do pensamento de Aquino, trazido por Pipes (2001, p. 36-37) e que configura a ideia de função social da propriedade. O caráter individualista da propriedade, herança do Império Romano e que prevalece até o momento, era questionado por Santo Tomás de Aquino, que acreditava que a propriedade deveria atender aos interesses coletivos.

A concepção de função social de propriedade, editada originalmente por Santo Tomás de Aquino, é compartilhada por Rousseau e Leon Duguit. Rousseau (1976, p. 53) assevera que “os frutos são de todos e a terra não é de ninguém”, logo, a propriedade das terras para suprir necessidades individuais de sobrevivência e para manter a soberania de uma nação e o status quo de um rei não deveria perdurar, visto que, negligencia o interesse da coletividade.

Esse entendimento é confirmado com a ideia de Leon Duguit (p. 243):

Ante todo, el propietario tiene el deber y el poder de emplear la riqueza que posee em la satisfacción de sus necesidades individuales. Pero, bien entendido, que no se trata más que de los actos que corresponden al ajercicio de la libertad individual, tal como anteriormente la he definido, es decir, al libre desenvolvimiento de la actividad individual. Los actos realizados em vista de este fin serán protegidos. Aquellos que no tienen este fin, y que, por outra parte, no persiguen um fin de utilidade colectiva, serán contrários a la ley de la propiedad y podrán dar lugar a uma represión o a uma reparación.

Fica explícito com o pensamento de Rousseau e Duguit, que a propriedade deve perfazer a satisfação das necessidades individuais, porém, deve atender aos interesses da coletividade. Todavia, nas palavras de Liana Portilha Mattos (2003, p. 30), “muito embora as ideias tomistas tenham sido decisivas para a formulação de uma nova concepção de propriedade privada, seu impacto não foi suficientemente absorvido logo no período feudal” e seriam necessários muitos séculos para resgatar essa ideia.

O contexto histórico vivenciado durante o feudalismo, marcado pela centralização do poder e das riquezas nas mãos dos reis, e a ascendência da burguesia, foram o estopim para o advento da Revolução Francesa, um dos marcos históricos mais importantes no mundo moderno e que até hoje traz reflexos no mundo contemporâneo. Esse momento histórico proporcionou ainda um grande avanço intelectual ao homem, que rompeu o estado primitivo para iniciar um novo estágio, marcado pela racionalização dos seus atos. Trata-se da Revolução Francesa e do Iluminismo.

Ao romper com a sistemática feudal de propriedade, a Revolução Francesa apresenta ao mundo um novo contexto embasado nos ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade. Nesse sentido, Fernanda de Salles Cavedon (2003, p. 18) ensina-nos que:

Este novo paradigma exaltava a racionalidade individual do ser humano, o universo visto como um mecanismo composto por partes individuais e regidos por leis imutáveis. Como consequência do novo Paradigma, ocorre uma valorização do indivíduo e dos interesses individuais em detrimento da comunidade, que vai influenciar de forma decisiva toda a organização social, política e jurídica da Época Moderna. O Direito Moderno tem seu marco histórico na Revolução Francesa de 1789, que traz modificações no contexto social, político e jurídico, marcado pela concepção individualista, produto da exaltação das liberdades individuais e da mínima intervenção do Estado na organização social.

Nessa senda, Rousseau (1993, p. 82-83) ao escrever sobre o Contrato Social explica que:

Essa passagem do estado de natureza ao estado civil produz no homem uma mudança muito significativa, ao substituir na sua conduta o instinto pela justiça, e dando às suas ações a moralidade que antes lhe faltava. Só agora, quando a voz do dever sucede ao impulso físico e o direito ao apetite, é que o homem, que até então só havia olhado para si mesmo, vê-se forçado a agir baseado em outros princípios e a consultar sua razão antes de ouvir suas inclinações. Mesmo que nesse estado se prive de várias vantagens que usufruía na natureza, ganha outras maiores: suas faculdades se exercitam e se desenvolvem, suas ideias se ampliam, seus sentimentos se enobrecem, toda a sua alma se eleva a tal ponto que, se os abusos dessa condição não o degradassem frequentemente a uma condição inferior àquela donde saiu, deveria bendizer sem cessar o instante feliz que o arrancou de lá para sempre, e que transformou um animal estúpido e limitado em um ser inteligente e um homem.

Nesse sentido, surge um contraponto com a ideia inicial de Rousseau (1976, p. 53) de que bastava murar um terreno e dizer, isto é meu, para que se configurasse a propriedade. Essa é talvez a grande contribuição trazida pela Revolução Francesa no tocante à propriedade. Abandonar a ideia primitiva e edificar o conceito de propriedade em parâmetros normativos positivados pelo Estado.

Desse contexto, surge a concepção da proteção da propriedade. Essa compreensão é ratificada pela edição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, trazendo a propriedade como um direito natural e inerente ao homem, mantendo o caráter individual herdado do direito romano, todavia, explicitando sua função social ao atender à necessidade pública legalmente comprovada, conforme dispõe o artigo 17 da referida declaração.

Ocorre que a ideia de liberdade instituída pelo Iluminismo e sustentada pela doutrina liberal, que supunha a mínima intervenção do Estado na economia, aumentou as desigualdades sociais da época. Esse cenário de injustiças e misérias culminaram na Revolução Industrial e esse fato histórico, conforme explica Liana Portilho Mattos (2003, p. 34) inspirou, as obras de Marx e Engels, além de contribuir para a difusão dos ideias de

igualdade e justiça social.

Assim, se durante o período greco-romano e na idade medieval a propriedade possuiu caráter individualista e privado, na Idade Moderna e Contemporânea, segundo Giuliano Deboni (2001, p. 46-47):

[...] o nascimento e normatização dos direitos coletivos e difusos e a publicização da esfera privada – características inerentes ao Direito Contemporâneo – trouxeram modificações ao direito de propriedade, que começou a valorizar, a levar em consideração, o aspecto social e, mais adiante, a proteção ambiental. [...] A partir desse momento, portanto, a propriedade adquire uma função social. [...] Esta evolução, limitadora dos direitos privados em favor do interesse coletivo, culminou com a Constituição de Weimar de 1919, que vinculou o direito de propriedade às obrigações de natureza social.

Por conseguinte, o direito à propriedade foi reiterado como direito adquirido ao longo dos tempos e foi legitimado como um direito social e fundamental do homem e atualmente encontra-se positivado nas cartas constitucionais dos Estados nacionais, garantido que o direito à propriedade não pode ser exercido contra o interesse social e coletivo.

Assim, ao relatar brevemente o histórico e a evolução da formação da concepção da propriedade, que de agora em diante segue atrelada a sua função social, proceder-se-á a análise da função social da propriedade como elemento fundamental para o desenvolvimento de cidades sustentáveis.

## **O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A FUNÇÃO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA**

Historicamente a propriedade sempre esteve atrelada ao desenvolvimento econômico e político dos povos antigos e a função da propriedade tinha caráter privado. Na era moderna, com o advento do iluminismo e a influência da Revolução Francesa, a propriedade passou a integrar a Declaração dos Direitos do Homem e posteriormente este fito foi ratificado nas Constituições. Esse evento foi determinante para que a função da propriedade abrangesse, além do caráter individual e privado, o cunho social e ambiental.

Nesse sentido, o presente tópico buscará apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável e os instrumentos elaborados por organizações internacionais e entidades da esfera civil e pública, acerca do desenvolvimento sustentável e sua aplicação na efetivação da função ambiental da propriedade.



Etimologicamente, o termo sustentabilidade, tem origem na palavra sustentável, raiz do latim “sustinere”, que significa “sustentar”. Nas palavras de Leonardo Boff (2012, p. 31-32):

O *passivo* diz que “sustentar” significa *segurar por baixo, suportar, servir de escora, impedir que caia, impedir a ruína e a queda*. Nesse sentido “sustentabilidade” é, em termos ecológicos, tudo o que fizermos para que um ecossistema não decaia e se arruine. [...]. O sentido *positivo* enfatiza o *conservar, manter, proteger, nutrir, alimentar, fazer prosperar, subsistir, viver, conservar-se sempre à mesma altura e conservar-se bem*. No dialeto ecológico isto significa: sustentabilidade representa os procedimentos que se tomam para permitir que um bioma se mantenha vivo, protegido, alimentado de nutrientes a ponto de sempre conservar bem e estar sempre à altura dos riscos que possam advir. Esta diligência implica que o bioma tenha condições não apenas de conservar-se assim como é, mas também que possa prosperar, fortalecer-se e coevoluir.

Na mesma senda, Neuro José Zambam (2012, p. 124), explica que, etimologicamente:

O termo “desenvolvimento” tem sua origem na conexão entre *des+envolver*, cujo objetivo é tirar o que está oculto ou libertar o que está envolto. Disso decorre uma compreensão de desenvolvimento como a ação que visa tornar conhecido aquilo que até o presente está obscuro, escondido ou desconhecido. Considerando as mudanças que ocorrem no contexto social, a concepção e a estruturação do desenvolvimento adquirem diferentes significados, conforme as necessidades, os interesses, as preocupações, as ameaças e os objetivos que uma sociedade almeja.

Assim, tem-se que, o termo desenvolvimento sustentável compreende as ações empreendidas no sentido de estabelecer um novo paradigma de concepção do futuro, tendo como base a necessidade de modificar a ordem econômica vigente, garantindo justiça social e protegendo o meio ambiente, para que as gerações futuras tenham condições de subsistir e prosperar. Esse entendimento é reforçado pela definição de desenvolvimento sustentável apresentada no Relatório de Brundtland, publicado em 1987, fruto do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o qual estabelece que o desenvolvimento sustentável deveria “atender às necessidades das atuais gerações sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”. (BRASIL, 2016).

Os antecedentes das discussões acerca do desenvolvimento sustentável fazem referência a Conferência de Estocolmo, realizada no ano de 1972 e que tinha como objetivo primordial introduzir as discussões acerca da relação estabelecida entre o homem e o meio ambiente. A Conferência de Estocolmo foi idealizada pela ONU e produziu, nas palavras de Reinaldo Dias (2015, p. 101) “três grandes decisões de ampla repercussão. A primeira delas foi a Declaração

de Estocolmo, que enuncia 24 princípios para preservar e melhorar o meio ambiente”, dos quais merece destaque o princípio 15 (BRASIL, 2016), que estatui sobre o planejamento urbano, elucidando a necessidade da propriedade cumprir uma função ambiental, a saber:

**Princípio 15**

Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Ao analisar tal princípio, é possível perceber que os esforços da comunidade internacional já abarcavam a necessidade da propriedade cumprir, além da função social, uma função ambiental, no sentido de obstar os efeitos nocivos dos avanços econômicos, que negligenciaram a questão ambiental.

Reinaldo Dias (2015, p. 102), elenca ainda duas outras decisões importantes adotadas na Conferência de Estocolmo. “A segunda grande decisão da Conferência foi o Plano de Ação de Estocolmo, integrado por 109 recomendações internacionais para os governos e as organizações” e a terceira decisão, que no entendimento de Leonardo Boff (2012, p. 34) é a mais significativa de todas, a criação do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o meio ambiente, que possuía o objetivo de oferecer parâmetros de atuação e incentivo de cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável.

Subsequente a isso, foi realizada no ano de 1984, outra conferência sobre o desenvolvimento sustentável, dando origem à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Segundo Leonardo Boff (2012, p. 34) “os trabalhos desta comissão, composta por dezenas de especialistas, encerraram-se em 1987 com o relatório da Primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundland com o sugestivo título *Nosso futuro comum*”, ou simplesmente Relatório de Brundtland, já mencionado anteriormente.

Corolário a realização da Conferência de Estocolmo e a edição do Relatório de Brundtland, outro grande avanço, que contribuiu para a efetivação do desenvolvimento sustentável, foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro e que ficou conhecida como ECO 92 ou Cúpula da Terra. Esta conferência contou com a participação numerosa de diversos Chefes de Estado e organizações não governamentais engajadas com a questão ambiental. A grande contribuição da ECO 92 foi a construção da Agenda 21, importante instrumento que promoveu o diálogo equânime entre todos os Estados e o estabelecimento de ações conjuntas

que visam o desenvolvimento sustentável.

Ao analisar a redação da Agenda 21 é possível constatar que grande parte do seu texto faz referência às questões humanas, principalmente no tocante à promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e o planejamento e gerenciamento dos recursos terrestres. Reinaldo Dias (2015, p. 108), descreve que:

É a partir da Conferência do Rio que se reconhece que o desenvolvimento sustentável se inicia com as pessoas, especialmente as marginalizadas: os pobres, as mulheres, as crianças, os portadores de necessidades especiais e os indígenas. Como consequência, entende-se que dentro do conceito de Desenvolvimento Sustentável se inclui um conjunto de requisitos mínimos para todas as sociedades, que envolve uma alimentação adequada, bem como **moradia**, emprego, saúde e educação. (Grifos nossos).

Para elucidar o entendimento de Reinaldo Dias acerca da Agenda 21 (BRASIL, 2016), cabe elencar os pontos que estão diretamente ligados a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, expressando assim, que a propriedade, além de cumprir uma função social, deve atender as necessidades ambientais, a saber:

7.4. O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. [...]

7.5. As áreas de programas incluídas neste capítulo são:

- (a) Oferecer a todos habitação adequada;
- (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos;
- (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra;
- (d) Promover a existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos;
- (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos;
- (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres;
- (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção;
- (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos;

Outro importante mecanismo para a concretização do desenvolvimento sustentável é a Carta da Terra. O documento é resultado de uma série de debates realizados, de forma aberta e participativa, acerca dos desafios da criação de uma sociedade justa, pacífica, responsável, solidária e sustentável em que estão descritos princípios éticos fundamentais a serem seguidos pelas nações do mundo. Sua elaboração envolveu os múltiplos segmentos da sociedade e foi

influenciada pelas ideias extraídas das diversas conferências realizadas sobre meio ambiente, pelas estatísticas da ciência moderna, pelos tratados internacionais firmados no período de sua edição e pelo conhecimento multicultural dos atores envolvidos nesse processo.

Recentemente, vinte anos após a realização da ECO-92, a cidade do Rio de Janeiro sediou uma nova Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20. Segundo Leonardo Boff (2012, p. 37), a conferência propôs uma avaliação do desenvolvimento sustentável no quadro das mudanças trazidas pelo aquecimento global e pela diminuição dos bens e serviços da Terra, agravados pela crise econômica iniciada em 2007. Reinaldo Dias (2015, p. 112) relata que “ao final da conferência também se propôs a formação de um grupo de trabalho aberto que elaborasse os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que teriam como meta o ano de 2030”.

O relatório Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foi elaborado por um Grupo de Trabalho instituído na Conferência Rio+20 e ao final dos trabalhos, apresentou dezessete objetivos, que deveriam ser cumpridos até o ano de 2030 e entraram em vigência no ano de 2015, tornando-se o documento mais recente e atual a abordar o tema do desenvolvimento e da sustentabilidade.

Reinaldo Dias (2015, p. 113) nos apresenta os objetivos, enfatizando que:

Entre esses objetivos propostos que deverão ser alcançados de modo universal para toda a população mundial, se encontram acabar com a pobreza e a fome, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, alcançar uma vida sã, oferecer educação de qualidade e oportunidades de aprendizagem durante toda a vida, alcançar a igualdade de gênero, fortalecer as mulheres e as meninas, assegurar a disponibilidade e o uso sustentável da água e saneamento e assegurar a energia sustentável. Além disso, os objetivos buscam fomentar o crescimento econômico sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno, a **infraestrutura** e a industrialização **sustentável**, a redução das desigualdades dentro e entre os países, **tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis** e promover modelos de consumo e produção sustentáveis. (Grifos nossos).

É notório que a Conferência de Estocolmo, a Agenda 21, a Rio+20, a Carta da Terra e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabeleceram uma nova ordem global, que tem como meta a efetivação de uma governança baseada no desenvolvimento sustentável. Essa é a ideia sustentada por Klaus Bosselmann (2015, p. 222), o qual refere que a ênfase da Carta da Terra, “está em construir, ou seja, nos princípios e instituições a criar um governo pela sustentabilidade”.

Esse é o tema que será abordado a seguir, e as elucidações trazidas pelas conferências

acerca do desenvolvimento sustentável e pelos documentos editados, aliados ao pensamento dos filósofos e pensadores acerca da função social da propriedade, embasarão o tópico seguinte, que esclarecerá como a função social da propriedade, que agora abrange também a função ambiental, pode ser um instrumento de efetivação do desenvolvimento de cidades sustentáveis.

#### **4 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA E A EFETIVAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS**

Ao discorrer sobre a função socioambiental da propriedade como instrumento de efetivação de cidades sustentáveis é necessário esclarecer alguns dados acerca da questão urbana e ambiental atual.

É sabido que o período histórico que compreende a Revolução Industrial foi marcado por inúmeras transformações na ordem econômica, social e ambiental, consequência dos processos adotados para a manufatura e produção de bens de consumo. Esse processo de industrialização produziu grandes feitos e modificou a forma de relacionamento entre o homem e o meio ambiente, conforme explica Moradillo (2004, p. 332):

A forma como o homem vem utilizando os recursos naturais e os danos causados ao meio ambiente, tanto pela extração como pela utilização desses recursos, são motivo de preocupação desde a Revolução Industrial, ocorrida no século XVIII. O conjunto de eventos degradativos, potencializados pelos avanços tecnológicos, são os principais fatores nas mudanças ocorridas atualmente no ecossistema global, dentre eles o clima, a poluição e a extinção.

Essas transformações atingiram de forma negativa a organização urbana e modificaram a forma de estruturação das cidades. Esse processo é elucidado por Reinaldo Dias (2015, p. 161) que demonstra que “em 1990, cerca de 150 milhões de pessoas moravam em cidades. Em 2000, eram 2,8 bilhões. Desde 2008, mais da metade da população da Terra vive amontoadas em cidades fazendo dos homens uma “espécie urbana”.

Da análise dos dados apresentados acima, percebe-se um elevado índice de crescimento populacional urbano nos últimos anos e uma perspectiva ainda maior para os anos vindouros. Esse processo de crescimento acelerado gerará grandes impactos na organização das cidades e na utilização dos recursos ambientais existentes. Quanto mais pessoas estiverem aglomeradas nas cidades, maior serão as necessidades de consumo de energia, recursos hídricos e espaço

físico e maior será a produção de resíduos e dos impactos sobre o meio ambiente que circundam as cidades.

A situação se agrava ainda mais, quando se soma aos dados acima, o surgimento de megacidades e a grande densidade demográfica concentrada nesses espaços. Nessa senda, Reinaldo Dias (2015, p. 164), apresenta a seguinte situação:

O número de megacidades mais que duplicou nos últimos 20 anos, de 10 em 1990 para 21 em 2010. Elas abrigam hoje 7% da população mundial. No topo da lista nos últimos anos está Tóquio, com 36,7 milhões de pessoas. Délhi, com 22,2 milhões de pessoas, passou da 11ª posição em 1990 para ser a segunda maior cidade em 2010. Os 16,6 milhões de moradores de Xangai fizeram com que a cidade passasse da 18ª posição em 1990 para a 7ª em 2010. As previsões apontam que até 2025 haverá 27 megacidades.

Outra questão importante a ser considerada envolve os padrões de consumo adotados no mundo e suas consequências no meio ambiente. Com a Revolução Industrial e a ascensão do capitalismo, o ser humano desenvolveu uma sistemática que coloca as sociedades, segundo Antony Giddens (2012, p. 145), “em um “ciclo de produção” que leva à degradação ambiental”. Giddens (2012, p. 144), traz os seguintes dados que demonstram esse consumo exagerado:

As tendências no consumo mundial no decorrer do século XX são chocantes de observar. [...]; ao final do século, os gastos com o consumo público e privado chegaram a aproximadamente 24 trilhões de dólares – duas vezes o nível de 1975 e seis vezes o de 1950. As taxas de consumo cresceram de forma extrema e rápida nos últimos 30 anos. Nos países industrializados, o consumo por pessoa tem crescido a uma taxa de 2,3% anualmente; no Leste Asiático, o crescimento tem sido ainda maior – 6,1% a cada ano.

Nesse sentido, o surgimento de megacidades e o crescimento populacional elevado, que aumentaram o nível de consumo, conforme demonstrado na abstração de Giddens, produziram efeitos nocivos ao meio ambiente e apresentam um grande desafio em relação a efetivação de cidades sustentáveis. Esse é o ponto alto da presente pesquisa. Como a função social e ambiental da propriedade podem contribuir efetivamente para o desenvolvimento de cidades sustentáveis?

Para tentar redarguir esse questionamento utilizar-se-á o conceito de governança sustentável defendida por Klaus Bosselmann, visto que essa compreensão é atual e sua

aplicação é notória e necessária. Bosselmann (2015, p. 222), explica que a governança sustentável é a soma das várias formas individuais e institucionais, públicas e privadas, de gerir seus interesses comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou divergentes podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas.

Esse entendimento é compartilhado por Reinaldo Dias (2015, p. 164) ao afirmar que a gestão urbana não diz respeito somente ao setor público, mas também ao setor privado e as organizações do terceiro setor. É necessário também que a governança sustentável seja planejada coletivamente, pois o processo de globalização permite que os territórios compartilhem seus bens e serviços, ao mesmo tempo que divide as responsabilidades pelos impactos ambientais causados pelo consumo e produção desses bens e serviços.

Nesse sentido, Reinaldo Dias (2015, p. 164) explica que:

Todas as cidades utilizam recursos produzidos em territórios que estão fora de suas áreas construídas, como produtos agropecuários, florestais, combustíveis, entre muitos outros. Os impactos que a cidade provoca no meio ambiente natural são ampliados pelo processo de globalização econômica que se acentuou nas últimas décadas e continua em rápida expansão. Neste contexto globalizado, a madeira consumida em Nova York, Londres, Paris, por exemplo, pode vir da Floresta Amazônica. Por outro lado, os resíduos descartados nessas cidades dos países desenvolvidos podem ser depositados nos países em desenvolvimento, como o Brasil.

A utilização do conceito de governança global está intimamente ligada à noção de globalização. A aduzida globalização é um processo de aperfeiçoamento e integração econômica, social, cultural e política e seu eixo mantenedor está alicerçado na facilidade de transporte de bens e serviços e na expansão dos meios de comunicação, que interligaram as cidades e as tornaram globais, compartilhando os bônus do crescimento econômico e tecnológico e arcando com os ônus ambientais desse progresso. Essa concepção é reforçada pelas palavras de Giddens (2012, p. 176):

Antes da era moderna, as cidades eram entidades autocontidas que se mantinham à parte das áreas predominantemente rurais onde se localizavam. Os sistemas viários às vezes conectavam grandes áreas urbanas, mas a viagem era uma atividade especializada para mercadores, soldados e indivíduos que precisassem atravessar distâncias com alguma regularidade. A comunicação entre as cidades era limitada. O quadro na primeira década do século XXI não poderia ser mais diferente. A globalização teve um efeito profundo sobre as cidades, tornando-as mais interdependentes e incentivando a proliferação de conexões horizontais entre as cidades através de fronteiras nacionais. Atualmente, os vínculos físicos e virtuais entre as cidades abundam, e estão emergindo redes globais de cidades.

Tem-se, portanto, implícita a relação de interdependência entre as cidades e entre seus processos de desenvolvimento. Dessa forma, os problemas oriundos de questões inconvenientes, como por exemplo a produção de resíduos tecnológicos devido à grande oferta de novos produtos eletrônicos, ou mesmo a dificuldade ao acesso de moradia digna, devido a superpopulação nas cidades, terão reflexos em todas as cidades, pois interligadas, tornam-se interdependentes e a partir disso compartilham todos os resultados positivos do desenvolvimento econômico e social e as consequências negativas para o meio ambiente.

Assim, a governança sustentável surge como um artifício de efetivação de cidades sustentáveis, pois leva em consideração a necessidade do cumprimento da função socioambiental da propriedade para estruturação das cidades, principalmente, na construção global e sistêmica de instrumentos de planejamento urbano com vistas a sustentabilidade.

Fritjof Capra (1996, p. 14), reforça esse pensamento, ao elucidar que:

Quanto mais estudamos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes. Por exemplo, somente será possível estabilizar a população quando a pobreza for reduzida em âmbito mundial. A extinção de espécies animais e vegetais numa escala massiva continuará enquanto o Hemisfério Meridional estiver sob o fardo de enormes dívidas. A escassez dos recursos e a degradação do meio ambiente combinam-se com populações em rápida expansão, o que leva ao colapso das comunidades locais e à violência étnica e tribal que se tornou a característica mais importante da era pós guerra fria.

Nesse prisma, as ações e as estratégias a serem empreendidas afim de efetivar o desenvolvimento sustentável deve almejar a criação de um sistema de normas e princípios difusos, que contextualizem as questões acerca da função social e ambiental da propriedade, buscando a efetivação de cidades sustentáveis a nível local, regional, nacional e internacional. Esse entendimento é assim justificado por Fritjof Capra (1996, p. 31):

O grande impacto que adveio com a ciência do século XX foi a preocupação de que os sistemas não podem ser entendidos pela análise. As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo. Desse modo, a relação entre as partes e o todo foi revertida. Na abordagem sistêmica, as propriedades das partes podem ser entendidas apenas a partir da organização do todo. Em consequência disso, o pensamento sistêmico concentra-se, não em blocos de construção básicos, mas em princípios de organização básicos. O pensamento sistêmico é “contextual”, o que é oposto do pensamento analítico. A análise significa isolar alguma coisa a fim de entendê-la; o pensamento sistêmico significa colocá-lo no contexto de um todo mais amplo.



Assim, para que a função socioambiental da propriedade propicie o desenvolvimento de cidades sustentáveis, faz-se necessário a adoção de uma nova forma de governança, alicerçada em uma gestão responsável, que atenda os interesses sociais e que evite e corrija os efeitos nocivos causados pelo crescimento desordenado e leviano em relação às questões ambientais. Além disso, as estratégias devem ser concebidas a partir da reflexão e contextualização do meio em que serão aplicadas.

Portanto, além da propriedade cumprir sua função social é primordial que se reconheça o cumprimento da função ambiental da propriedade. Bosselmann (2015, p. 220), explica que “é preciso pensar de forma diferente sobre a governança e o papel das pessoas nela. A governança não pode mais ser limitada a relações puramente sociais. É preciso, também, refletir sobre as relações ecológicas”.

Desse modo, o plano diretor das cidades ganha respaldo como instrumento básico do desenvolvimento de políticas urbanas sustentáveis e de efetivação da função socioambiental da propriedade e das cidades sustentáveis. Liana Portilho Mattos (2003, p. 104), ensina que “o Plano Diretor é a *chave mestra* do município para a consecução da política urbana, da ordenação do território e do direcionamento dos empreendimentos e atividades de impacto local”.

Não obstante, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2016), que veio regulamentar o plano diretor, também fortalece essa sapiência ao estabelecer que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social – configurando o atendimento ao interesse social - e quando reduz os efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A leitura do Estatuto das Cidades evidencia que suas diretrizes são formadas com base no estilo de governança sustentável arguido anteriormente e é um importante instrumento que consolida a função socioambiental da propriedade e conseqüentemente contribui para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Esse entendimento é substanciado por Mussi (2011, p. 103), ao descrever que, “na hipótese de vincular a função social da propriedade aos interesses coletivos, o Estatuto da Cidade apresenta a possibilidade de sua efetivação a partir de instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano que busca a equidade de oportunidades ofertadas pela cidade”. Ainda, é oportuna a colocação de Andreas J. Krell (2010, p. 175), ao referir que o Estatuto da Cidade desempenha papel essencial na fixação e efetivo cumprimento da função social e ambiental da propriedade.

Oportuno observar, após o exposto acima, que a função socioambiental é intrínseca à

propriedade e ao seu exercício, impondo ao proprietário a necessária obediência a esse princípio. Concomitante a isso, as instituições públicas e privadas, também devem estar atentas a esse preceito para que o planejamento das cidades ocorra de forma sustentável, garantindo o equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações.

A efetivação de cidades sustentáveis só será viável por meio da implantação de instrumentos jurídico-normativos que transijam a função social e ambiental da propriedade por meio de uma nova governança, sistêmica e conjunta, priorizando o ordenamento e planejamento das cidades com vistas à sustentabilidade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em síntese, ao final desse estudo, espera-se ter contribuído para a compreensão do tema proposto, especialmente no que diz respeito à evolução do conceito de função socioambiental da propriedade. Espera-se também que a fundamentação apresentada contribua com a construção do pensamento crítico em relação ao desenvolvimento sustentável, validando o pressuposto de que a efetivação do desenvolvimento de cidades sustentáveis será possível mediante uma nova forma de governança, que leve em consideração as seguintes proposições:

a) implantação de políticas públicas sustentáveis de desenvolvimento urbano, tais como estabelecer políticas e ações de acesso à terra, de regularização fundiária, de redução do déficit ambiental e desapropriações para fins de interesse social;

b) execução de projetos de ordem pública e de interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ecológico (art. 1º, §1º da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade);

c) investimentos em fontes de energia renováveis, cumulado com investimentos em ações e estratégias que contribuam para a melhora da qualidade do ar e da água e que incentivem a coleta seletiva e a separação e destinação correta dos resíduos sólidos e efluentes domésticos e industriais;

d) revisão e atualização dos planos diretores das cidades, adequando-os aos preceitos presentes na Carta da Terra, na Agenda 21 e nos demais tratados e orientações que visam o desenvolvimento sustentável, consolidando-os como instrumentos básicos de desenvolvimento da política urbana, visando ordenar o planejamento de cidades, o que garantiria o bem-estar dos cidadãos e a efetivação de cidades sustentáveis;

Assim, reforça-se a tese de que o desenvolvimento de cidades sustentáveis se funda na

efetivação da função socioambiental da propriedade e na necessidade de positivar os pressupostos da governança sustentável em instrumentos jurídicos-normativos elaborados de forma sistêmica e conjunta, que institucionalizarão o ordenamento e o planejamento das cidades com vistas à sustentabilidade.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSELDMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança*. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Planalto. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 06 set. 2016.

BRASIL. MMA. *Agenda 21*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 06 set. 2016.

BRASIL. *Relatório Brundtland*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/ecodesenvolvimento-conceito-desenvolvimento-sustentavel-relatorio-brundtland-onu-crescimento-economico-pobreza-consumo-energia-recursos-ambientais-poluicao.aspx>. Acesso em 06 set. 2016.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é: o que não é*. Petropolis, RJ: Vozes, 2012.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma compreensão científica dos sistemas vivos*. Trad. Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Pensamento Cultrix, 1996.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

COULANGES, Fustel. *A cidade antiga*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DEBONI, Giuliano. *Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental*:

*sistemas jurídicos italiano e brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

DIAS, Reinaldo. *Sustentabilidade: origem e fundamentos; educação e governança global; modelo de desenvolvimento*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

GIDDENS, Antony. *Sociologia*. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa. 6ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

DUGUIT, Léon. *Las transformaciones del derecho público y privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

KRELL, J. Andreas. *A relação entre proteção ambiental e função social da propriedade nos sistemas jurídico brasileiro e alemão*. In Estado Sócio Ambiental e Direitos Fundamentais (organizador Ingo Wolfgang Scarlet), Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetivação da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Ideias Editora, 2003.

MORADILLO, E. F. & OKI, M. C. M. *Educação ambiental na universidade: construindo possibilidades*. Quim. Nova, Vol. 27, nº 2, 332-336, 2004.

MUSSI, Andréa Quadros. O ordenamento do espaço urbano. In; MUSSI; GOMES; FARIAS. (org.) *Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa*. Passo Fundo: IMED, 2011.

PIPES, Richard. *Propriedade e Liberdade*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de M. de Campos. Publicações Europa América.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil – Direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 139.

ZAMBAM, Neuro José. *Amartya Sen: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável*. Passo Fundo: IMED, 2012.