

# O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

José Eduardo Figueiredo Dias

*Professor Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** No âmbito na Conferência “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau” julgou-se oportuno estudar o tema “O desenvolvimento sustentável das cidades” por duas ordens de razões: por um lado, devido à articulação entre crescimento económico e sustentabilidade social e ambiental que a noção de desenvolvimento sustentável pressupõe; por outro, em virtude do papel que os instrumentos de planeamento urbanístico devem desempenhar para atingir práticas efectivas de desenvolvimento sustentável.

A comunicação centra-se no debate das questões associadas à centralidade do conceito de desenvolvimento sustentável na modernidade tardia. São elas que estabelecem o pano de fundo para a afirmação da importância do direito do ambiente e dos instrumentos jurídicos da tutela do ambiente em meio urbano - porque o presente e o futuro são urbanos.

Em face da centralidade transversal conquistada pelo desenvolvimento sustentável nos discursos produzidos pelas transformações da modernidade tardia, também as cidades configuram um conceito-chave no contexto destas reflexões. Como tal, o desenvolvimento sustentável das cidades constitui um dos mais importantes desafios do século XXI.

O ponto central deste escrito é o da articulação entre desenvolvimento sustentável das cidades e instrumentos de planeamento urbanístico, por forma a conseguir atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável; planeamento urbanístico

## I. O conceito de desenvolvimento sustentável

*“O nosso maior desafio, neste novo século, pegar numa ideia que parece abstracta – desenvolvimento sustentável – e torná-la numa realidade para todas as pessoas”*

Kofi Annan, Ex-Secretário-Geral da ONU



Nas últimas décadas do século passado a entrada e afirmação da temática do desenvolvimento sustentável nas agendas política, mediática e académica colocou a descoberto a expressão da sua relevância no virar do milénio. Tudo indica que o conceito não perderá centralidade neste início de século: falar de desenvolvimento sustentável continua na moda, não obstante a ausência de consenso quanto ao seu exacto significado.

As raízes do conceito de desenvolvimento sustentável remontam à década de setenta do século XX, assinalando-se quatro marcos fundamentais: no Relatório “*Os Limites do Crescimento*”, elaborado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) para o denominado “Clube de Roma”; nos trabalhos da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), a qual entrou para a história como o momento inaugural da agenda ambiental e do surgimento do direito ambiental internacional<sup>1</sup>; no conceito de “eco-desenvolvimento” avançado por Ignacy Sachs, em 1973; e, no relatório “Estratégia de Conservação Mundial” (World Conservation Strategy – WCS), publicado em 1980 pela União Internacional para a Conservação da Natureza (Union for the Conservation of Natural Resources – IUCN).

Em 1987, as fortes críticas ao modelo de crescimento económico vigente e à necessidade de articulação das dimensões sociais e ambientais da sustentabilidade sistematizadas no Relatório “O Nosso Futuro Comum”<sup>2</sup> conduziram à institucionalização, pela primeira vez, do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>. Fundado no princípio da solidariedade intergeracional, o Relatório Brundtland formaliza e consolida o conceito de desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Rapidamente assimilada como uma alternativa aos modelos tradicionais do desenvolvimento, a noção de desenvolvimento sustentável tornou-se num dos princípios mais amplamente aceites e referenciados na construção das agendas internacionais em matéria de desenvolvimento. Nos anos 90, marcados por profundas discussões teóricas em torno da temática das teorias de desenvolvimento<sup>4</sup>

- 1 Este fórum, conhecido por “Conferência de Estocolmo”, foi a primeira conferência global voltada para o meio ambiente, entrando para a história como o momento inaugural da agenda ambiental e do surgimento do direito ambiental internacional. A “Conferência de Estocolmo” esteve na génese da criação da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (WCED – *World Commission on Environment and Development*) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).
- 2 Elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.
- 3 Apesar de alguns autores considerarem que o termo desenvolvimento sustentável já é explicitamente consagrado em 1980, na Estratégia Mundial de Conservação da Natureza.
- 4 Questionando os resultados das ajudas ao desenvolvimento, designadamente pelo reconhecimento dos impactes menos positivos dos Programas de Ajustamento Estrutural em África.



e inúmeros esforços de conceptualização da noção de desenvolvimento sustentável, teve lugar a “Cimeira da Terra” (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em Junho de 1992). Nesta Cimeira foram aprovados diversos documentos, nomeadamente a Carta da Terra, convenções sobre alterações climáticas, biodiversidade e desertificação, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e, muito em particular, a Agenda 21. A Cimeira da Terra constitui um dos mais importantes momentos no processo de densificação conceptual desta questão.

Na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento o *desenvolvimento sustentável* assume-se como um conceito central e transversal. É mencionado em inúmeros dos seus princípios: logo no Princípio 1 é proclamado que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, tendo direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. São também de mencionar o Princípio 4. (segundo o qual a protecção ambiental constitui parte integrante do processo de desenvolvimento, não podendo ser considerada isoladamente deste) e o princípio 5. (necessidade de todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, cooperarem na tarefa essencial de erradicação da pobreza). A norma fundamental está, todavia, contida no Princípio 3., o qual densifica em termos muito próximos aos do Relatório Brundtland o conceito de desenvolvimento sustentável, proclamando: o “direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

A Declaração Política de 2002 da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, afirma que o Desenvolvimento Sustentável é construído sobre “três pilares interdependentes e mutuamente sustentadores”: desenvolvimento económico, desenvolvimento social e protecção ambiental. Esse paradigma reconhece a complexidade e o inter-relacionamento de questões críticas como pobreza, desperdício, degradação ambiental, decadência urbana, crescimento populacional, igualdade de géneros, saúde, conflito e violência aos direitos humanos.

## **II. As bases teóricas e dogmáticas da noção de desenvolvimento sustentável**

A articulação da dimensão económica com a da sustentabilidade social e ambiental enquadra-se no movimento social, político, ético e teórico de questionamento crítico das clássicas teorias de desenvolvimento ocorrido nos anos 90. Algumas das suas bases mais sólidas podem encontrar-se nos trabalhos



de três autores: Edith Brown Weiss, Hans Jonas e Ulrich Beck.

BROWN WEISS<sup>5</sup> densificou o conceito da solidariedade espacial e a necessidade de completar essa dimensão espacial com a dimensão temporal dirigida à tutela das gerações vindouras. A noção da *equidade intergeracional* visa exprimir a responsabilidade da geração actual em relação às gerações futuras<sup>6</sup>.

Segundo a Autora a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável releva da autonomização de três *princípios de equidade intergeracional*: o princípio da *conservação das opções*, segundo o qual cada geração deve preservar a diversidade do recurso natural e cultural base, para não restringir as opções disponíveis para as gerações futuras e para que estas possam satisfazer os seus próprios valores e terem a disponibilidade de uma diversidade comparável à das gerações prévias; o da *conservação da qualidade*, que reclama de cada geração a manutenção da qualidade do planeta para não o transmitir em pior condição do que aquela em que o recebeu; e o da *conservação do acesso*, que aponta para a disponibilização, por cada geração, de direitos equitativos aos seus membros para acederem ao legado das gerações passadas, devendo conservar este acesso para as gerações futuras<sup>7</sup>.

Estes princípios constituem a base de um conjunto de obrigações planetárias (ou intergeracionais) e de direitos planetários: obrigações planetárias que são igualmente conformadas no plano intergeracional, na medida em que derivam da relação temporal entre as diversas gerações no uso do planeta e dos seus recursos, que são devidas tanto em relação às gerações futuras como aos membros da geração presente, que gozam de direitos planetários ou intergeracionais para usar e beneficiar do legado<sup>8</sup>.

A tese central da obra de Brown Weiss é a de que cada geração recebe uma herança natural e cultural *in trust* das gerações anteriores, devendo mantê-la para as gerações futuras. Esta relação impõe a cada geração certas obrigações planetárias para conservar a base dos recursos naturais e culturais para as gerações futuras e confere também a cada geração certos direitos planetários como beneficiários do *trust* para poderem dispor, dentro de limites, da herança

5 Os elementos centrais a que vamos recorrer no texto podem ser vistos na sua obra *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Innovation in International Law, The United Nations University, Transnational Publishers, Inc., New York, 1992.

6 A teoria da *equidade intergeracional* é desenvolvida ao longo das pp. 17-46 da sua obra, passando pela atribuição a cada geração, em qualquer momento histórico, do papel simultâneo de *tutor* ou *curador* do planeta para as gerações futuras e de *beneficiário* dos seus frutos. Esta situação conduz à atribuição cumulativa, a todos nós, de *obrigações* de cuidarmos do planeta e de certos *direitos* para o usar.

7 Cfr. *ob. cit.*, p. 33-45.

8 Cfr. *ob. cit.*, p. 45-86.



dos seus antecessores. Estes direitos e obrigações planetárias formam a base da doutrina da *equidade intergeracional* ou *justiça entre as gerações*.

De acordo com algumas propostas da doutrina portuguesa, em especial de Maria Alexandra Aragão, a palavra *trust* – que deliberadamente mantivemos em língua inglesa – corresponde a uma espécie de *fideicomisso ecológico*: estabelece-se “uma relação tripolar virtual entre diferentes gerações pela instituição de um regime patrimonial de uso, fruição e preservação prudentes de uma coisa para vigorar após a morte do testador (geração passada) e durante toda a vida dos possuidores fiduciários (geração presente)”, acabando os interesses dos fideicomissários por coincidir, tendencialmente, com os interesses das *gerações futuras*. Ainda segundo a Autora, cria-se uma relação tripolar entre as comunidades que viveram no passado, as que vivem no presente e as que habitarão no futuro o nosso planeta, assinalando o carácter tendencialmente *perpétuo* do fideicomisso ecológico: não há previsão da geração na qual vai acabar a substituição fideicomissária<sup>9</sup>.

O filósofo alemão HANS JONAS<sup>10</sup> levou a cabo um tratamento precursor de temas como os da ética da *responsabilidade*, da *heurística do medo* e da *responsabilidade pelo futuro*, tendo por pano de fundo os *perigos da tecnologia* e a *filosofia da natureza*. Subjacente à sua obra está a *protecção e preservação da vida* de todos os que, *no futuro*, surgem como frágeis e ameaçados, sejam vítimas potenciais as gerações futuras ou a própria natureza. A responsabilidade da geração presente passa pelo facto de sermos todos nós “os arquitectos da sociedade do futuro”.

No limite, o pensamento de Jonas conduz à necessidade de proibir todas as formas de tecnologia que contenham em si o risco de destruir a humanidade. O Autor lança as bases do princípio da precaução ao defender que, no caso de o uso de uma determinada tecnologia poder ter por consequência vários efeitos possíveis, deve decidir-se como se o pior de todos se fosse verificar.

9 Cfr. MARIA ALEXANDRA ARAGÃO, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 289-300 (sem todavia ligar esta sua construção à obra de Edith Brown Weiss). Sobre a tradução sugerida cfr. também DIOGO LEITE CAMPOS, MARIA JOÃO TOMÉ, *A propriedade fiduciária (Trust). Estudo para a sua consagração no direito português*, Almedina, Coimbra, 1999, especialmente p. 13 (onde equiparam a noção de *trust* à de *confiança*, explicando que o instituto jurídico que, por excelência, permite o desempenho da *administração de bens para outrem* nos sistemas jurídicos da *common law* é o *private trust* e que os ingleses e americanos “manifestaram sempre a sua preferência pela confiança em terceiros, em detrimento da confiança em disposições legais gerais e abstractas (...) sempre passíveis de serem violadas”).

10 O pensamento de HANS JONAS pode ser visto na sua obra *Le Principe Responsabilité – Une éthique pour la civilisation technologique*, Flammarion, 1998, tradução da 3.ª edição do *Das Prinzip Verantwortung*, ed. Suhrkamp, cuja 1.ª edição é datada de 1979, publicada pela Insel Verlag, Frankfurt a. M., 1979.

Hans Jonas teve o mérito de compreender muito cedo<sup>11</sup> que as promessas da técnica moderna se tinham, afinal, convertido em ameaças ou que, pelo menos, estas estavam indissociavelmente ligadas àquela. A submissão da natureza com vista à felicidade humana, devido à “desmesura do seu sucesso”, conduziu ao maior desafio alguma vez colocado ao ser humano, mostrando o desfase resultante do facto de os novos terrenos que pisamos com a tecnologia de ponta serem ainda terras virgens da teoria ética.

Quanto ao conceito de *responsabilidade*, o seu sentido vê-se alargado em relação ao futuro, opondo o *princípio responsabilidade* à utopia, decorrendo daquele princípio a preservação para o homem da integridade do seu mundo e da sua essência contra os abusos do seu próprio poder. É assim se compreende e justifica o desafio lançado por Jonas: “Qualquer que seja a fraqueza do discurso face ao constrangimento das coisas e à pressão dos interesses, ela pode no entanto contribuir para que esta consciência caminhe no sentido da crença na responsabilidade por um futuro ameaçado, tornando-nos assim um pouco mais disponíveis para o que a causa da humanidade exigirá de nós com uma urgência crescente”<sup>12</sup>.

Por último, refira-se o pensamento do sociólogo alemão Ulrich Beck, que construiu e definiu os aspectos fundamentais da chamada *sociedade do risco*, conceito sempre presente no domínio da tutela ambiental. Agora são os seres humanos que criam os próprios riscos, que têm consciência deles e que, não obstante, seguem esse caminho para o abismo<sup>13</sup>.

O tema é por demais conhecido para nos ocuparmos dele aqui. Queremos no entanto chamar a atenção para o relevo de uma noção que resulta da obra de Beck e das teorizações de autores como Anthony Giddens e R. Robertson: o conceito de *glocalização*. De acordo com DIAS GARCIA o termo *glocalização* “reflete o conceito de globalização tornado cultura concreta do quotidiano de cada um, na sua vivência local”, correspondendo “a uma procura, no local, de

11 Como resulta do Prefácio da obra citada: cfr. HANS JONAS, *Le Principe Responsabilité...*, cit., pp. 15-20.

12 Cfr. *ob. cit.*, p. 20. Ao longo desta obra salienta-se ainda o desafio da *transformação da essência do agir humano*, devidamente enquadrado em exemplos históricos de formas anteriores da “ética do futuro”, mas desvelando novas dimensões da responsabilidade, reportadas à vulnerabilidade da natureza (cfr. pp. 30-33). A nossa *obrigação pelo futuro* é desenvolvida a pp. 67-70 e, especialmente, pp. 87-99, mostrando entre outros aspectos a ausência de reciprocidade da ética do futuro (a responsabilidade é agora assumida como uma “relação não recíproca”) e a responsabilidade ontológica em face da própria ideia de homem, dimensão ontológica que gera um imperativo categórico (e não meramente hipotético), reclamando a necessidade da dimensão metafísica.

13 Cfr. ULRICH BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986 – obra traduzida para o português, numa edição brasileira: *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, Tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo, Ed. 34, 2010.



cumprimento de princípios modelados na sua dimensão global”<sup>14</sup>.

Nas palavras de ULRICH BECK<sup>15</sup>, apesar do dinamismo que transcende as fronteiras dos novos riscos e que permite falar duma sociedade do risco mundial (porquanto a verificação de que os riscos ambientais não conhecem fronteiras e são universalizados pelas cadeias atmosféricas, aquáticas, do vento e alimentares trouxe os riscos globais para a mesa das discussões), a suposta antítese entre *globalidade* e *localidade* é posta em causa pelo risco, pois os novos riscos são em simultâneo locais e globais. Por isso se defende, sob o termo *glocalização*, a necessidade de pensar global e agir localmente, isto é, através de soluções diferenciadas para a situação ou para o problema concreto.

Como explica DIAS GARCIA<sup>16</sup>, o conceito demonstra que a resposta aos problemas ambientais passa por uma acção global de cidadãos (apelo à cidadania mundial) mas também que estes problemas são diferenciados consoante a localização das matérias-primas, das indústrias e outras actividades económicas, das condições atmosféricas do local, etc. – levando à conclusão de que *o global e o local são princípios que se implicam reciprocamente*. Correspondendo, assim, a uma procura *no local* do cumprimento de princípios modelados na dimensão global. Em conclusão, *pensar os problemas em termos globais e agir ao nível local* significa, no que aos espaços urbanos diz respeito, tentar concretizar políticas e medidas de desenvolvimento sustentável das cidades – com o envolvimento, colaboração e participação dos residentes, “bem como a partilha solidária da responsabilidade entre os espaços públicos e os privados na tentativa de garantir um futuro com sustentabilidade”<sup>17</sup>.

### III. O desenvolvimento sustentável das cidades – sentido e razão de ser

Os dados que demonstram que, cada vez mais, as populações são populações urbanas são inequívocos e esmagadores: é na cidade que a maioria da população vive a grande parte das suas vidas, o que constitui uma tendência à escala mundial.

Segundo a edição de 2014 do relatório “Perspectivas da Urbanização

14 Cfr. *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 357, nota 742.

15 Cfr. “Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes”, in: Barbara Adam, Ulrich Beck/Joost Van Loon (Eds.), *The Risk Society and Beyond – critical issues for social theory*, Sage Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi, 2000, pp. 211-229 (p. 218 e seg.).

16 Cfr. *ob. cit.*, p. 357, nota 742.

17 Segundo as palavras de PAULO MÁRCIO CRUZ/ZENILDO BODNAR, “Pensar globalmente e agir localmente: o Estado Transnacional Ambiental em Ulrich Beck”, *Studia Iuridica*, Tomo LIX, 2010, n.º 323, pp. 525-541.



Mundial”<sup>18</sup> 54% da população mundial vive em áreas urbanas, estimando-se que esse valor atinja 66% em 2050. O referido relatório destaca que o continente asiático alberga quase metade da população urbana mundial e que o maior crescimento urbano terá lugar na Índia, na China e na Nigéria: estes três países contarão com 37% do crescimento urbano projectado a nível da população mundial entre 2014 e 2050.

O conceito de *ambiente*, no que toca à sua tutela jurídica, não se circunscreve à noção de ambiente natural (qualidade do ar, da água, dos solos, protecção da fauna e da flora), abrangendo também o ambiente construído e as vertentes culturais do ambiente. Esta compreensão das coisas é bem evidente tanto na China como em Macau: na Lei da Protecção do Ambiente chinesa o ambiente é definido, no art. 2.º, como a totalidade dos elementos naturais, com ou sem a “modificação artificial que afectem a vida e o desenvolvimento humano”, incluindo “a atmosfera, a água, os mares, a terra, os minerais, as florestas, os pastos, os animais selvagens, resíduos humanos e naturais, reservas naturais, *locais históricos* e pontos de interesse turístico e áreas urbanas e rurais” (itálicos nossos). Em Macau, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março) define ambiente, no seu art. 6.º, como “o conjunto de sistemas físicos, químicos, biológicos e de factores económicos, psicológicos, sociais e culturais, com efeitos directos ou indirectos, imediatos ou mediatos sobre os seres vivos, a saúde e a qualidade de vida do homem” (al. a)), apresentando ainda a noção de *ambiente psicossocial* como “a parte do ambiente constituída pelos componentes biofísicos, compreendendo os factores psicológicos, o clima social, a situação económica e os valores culturais”.

O papel que o conceito, as práticas e as medidas de desenvolvimento sustentável assumem na cidade é evidente. A articulação entre os aspectos ambientais, económicos e sociais, base do desenvolvimento sustentável, tem de se projectar no desenvolvimento urbanístico, sob pena de a sua operacionalidade na vida dos cidadãos ser nula. Mas há mais: como a vida de mais de metade da população do mundo se desenvolve hoje nas cidades, a cidade passou a ser, ela própria, *um modo de vida*, o modo de vida dominante. A cidade é, hoje, o “lugar dos direitos”, sendo em si mesma um “direito emergente que se perfila e dá razão às transformações conceptuais e normativas que a ideia de direito está a conhecer”<sup>19</sup>.

---

18 Elaborado pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais (DESA).

19 Cfr. MARIA JOSÉ GONZÁLEZ ORDOVÁS, “De las dificultades de la libertad e igualdad en las ciudades del mañana. Una reflexión ética e jurídica a raíz de la Agenda 21”, in: Jaume Saura Estapà/Maria Eugenia Rodríguez Palop, *Derechos Emergentes – Desarrollo e medio ambiente*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, p. 253-280 (p. 253).

A noção de desenvolvimento sustentável dirige-se ao futuro e o futuro, como a realidade chinesa demonstra, será cada vez mais urbano. A melhoria da qualidade de vida e os progressos em direcção à sustentabilidade vão-se decidir, no futuro próximo, primordialmente nas cidades: é aqui que se jogará, antes de mais, a saúde do planeta e o desenvolvimento sustentável global<sup>20</sup>. É este o contexto para as estratégias da Organização das Nações Unidas neste domínio: “Gerir áreas urbanas tem-se tornado um dos desafios mais importantes do Século XXI. O nosso sucesso ou fracasso na construção sustentável das cidades vai ser o principal factor de sucesso da agenda da ONU pós 2015”<sup>21</sup>.

Nas palavras muito sugestivas de GONZÁLEZ ORDOVÁS<sup>22</sup> o princípio do desenvolvimento sustentável é, nesta abordagem, decisivo, sendo através dele que se “combina o marco espacial do urbano com o marco temporal do futuro. O futuro é urbano e o urbano será sustentável ou não será”. Ou seja: o nosso futuro individual e colectivo joga-se sobretudo nas cidades e nós e as gerações vindouras só poderemos ter um futuro (pelo menos um futuro em condições de vida dignas e sãs) se forem seguidas directrizes e orientações de desenvolvimento sustentável na vida das cidades que habitamos.

#### IV. Sobre a (in)sustentabilidade urbana

Os sinais da insustentabilidade da vida urbana são por demais evidentes para necessitarem de ser enumerados. No momento actual a gravidade dos desafios que as cidades de todo o mundo enfrentam é enorme. Por exemplo em Pequim, o agravamento da poluição do ar transformou a cidade num lugar “inadequado para a vida humana”, conforme se refere num relatório citado pela agência oficial do país China News Service. No ano de 2013 a cidade registou 58 dias de poluição severa e em 2014 várias medições recensearam valores 20 vezes superiores ao que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera seguro, causando diversos problemas à população como o aumento do número de

---

O Direito brasileiro constitui aqui uma referência obrigatória: desde 2001 que existe um “Estatuto da Cidade” no Brasil, denominação oficial da Lei n.º 10257, de 10 de Julho de 2001. Este diploma será tratado com desenvolvimento na comunicação de João Telmo de Oliveira Filho, “A aplicação e o futuro das políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil”.

20 Conclusões do OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, no seu relatório “Calidad del aire en las ciudades – clave de sostenibilidad urbana”, s/ data (ISBN: 978-84-8476-323-9), p. 15.

21 JOHN WILMOTH, director da Divisão de População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas.

22 *Ob. cit.*, p. 253 e seg.

casos de doenças respiratórias e cardiovasculares, principalmente entre crianças e idosos. É frequente os elevados níveis de poluição impedirem a visibilidade além de 500 metros de distância, tendo chegado a menos de 200 metros, o que já conduziu ao adiamento e cancelamento de voos<sup>23</sup>.

Em estreita associação com a qualidade do ar, os problemas do trânsito e dos transportes são dos mais importantes em matéria de desenvolvimento sustentável das cidades. A União Europeia tem atribuído papel de grande destaque ao tema do trânsito no âmbito das estratégias sobre ambiente urbano, tendo já publicado vários “livros brancos sobre transportes”. O último, de 28 de Março de 2011 (“Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos”<sup>24</sup>) estabelece “Dez metas para um sistema de transportes competitivo e económico em recursos”, as quais se perfilam como marcos de referência para realizar o objectivo de reduzir em 60 % as emissões de gases com efeito de estufa. Destas metas duas pretendem promover fontes de energia e sistemas de propulsão inovadores e sustentáveis; quatro orientam-se para a optimização do desempenho de cadeias logísticas multimodais (em especial pela utilização de modos de transporte com menor consumo de energia); e as outras quatro para aumentar a eficiência do transporte com a ajuda de sistemas de informação e incentivos de mercado.

Também a “Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano<sup>25</sup>, uma das sete estratégias previstas pelo Sexto Programa de Acção para o Ambiente (intitulado “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha”, e que cobriu o período entre 22 de Julho de 2002 e 21 de Julho de 2012) deu grande relevo a orientações relativas a *planos de transporte urbano sustentáveis*, promovendo a utilização segura e eficaz de transportes menos poluentes e de qualidade.

A somar à poluição atmosférica, são inúmeros os factores que influenciam a qualidade de vida urbana e põem em causa a sua sustentabilidade. Desde logo, os intensíssimos processos de urbanização: estes processos e a construção desenfreada de edifícios e de infra-estruturas dos mais variados tipos revelam um “consumo” indiscriminado do solo, transformando demasiadas vezes o

---

23 No início de 2014, as autoridades de Pequim aprovaram nova legislação para combater a severa poluição atmosférica na capital, prevendo o controlo da emissão de gases poluentes e sanções mais severas para os infractores. Além de sanções mais duras, prevêem-se também responsabilidades penais. “Esta é a primeira vez que Pequim estabelece um tecto para o total de emissões dos maiores poluentes”, disse o vice-diretor da Secretaria Municipal de Protecção Ambiental, Fang Li. As regras anteriores, estabelecidas em 2000, tinham como objectivo impedir o aumento das emissões, não quantificando, todavia, os valores de tais reduções.

24 Cfr. COM (2011) 0144 final.

25 Comunicação da Comissão, de 11 de Janeiro de 2006, relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano [COM (2005) 718 final - Não publicada no Jornal Oficial].



“sonho da cidade” num verdadeiro pesadelo<sup>26</sup>.

Estes processos traduzem-se num aumento da percentagem de solo artificial: assiste-se a um declínio da cidade tradicional, densa e compacta, a favor da *cidade difusa* que se vai estendendo progressivamente, acabando por ocupar quase a mesma superfície, em termos percentuais, que a primeira<sup>27</sup>.

Nesta análise meramente exemplificativa, não podemos esquecer as questões da localização das indústrias e das suas consequências ambientais – em especial na qualidade do ar – vale dizer, na deterioração da qualidade de vida dos residentes. Sobretudo em termos de emissões, algumas actividades industriais são responsáveis por perigosas libertações de monóxido de carbono, óxido de azoto, dióxido de enxofre, compostos orgânicos voláteis e partículas.

Para além do relevo sobre a qualidade de vida e a saúde, em especial dos grupos mais vulneráveis (crianças, idosos, mulheres grávidas, pessoas doentes), o problema dos padrões de localização das actividades industriais tem sido muito discutido nos Estados Unidos da América. A doutrina deste país refere que as “áreas críticas” de concentração de poluição (os “hot spots”) se situam, as mais das vezes, junto a comunidades discriminadas e/ou desfavorecidas: em especial de cidadãos negros, de pessoas com baixos rendimentos e/ou de outros grupos minoritários. Esta tendência e o correlativo movimento crítico têm sido apelidados, respectivamente, de “racismo ambiental” e de “justiça ambiental”<sup>28</sup>.

## V. Articulação entre desenvolvimento sustentável das cidades e planeamento urbanístico

### O direito do ambiente e o direito do urbanismo e do ordenamento

26 Neste sentido, cfr. GONZÁLEZ ORDOVÁS, *ob. cit.*, p. 262.

27 Cfr. OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *ob. cit.*, p. 69. No mesmo local, acrescenta-se: “Este novo modelo de urbanização e uso do solo, composto por grandes condomínios exclusivamente residenciais espalhados por extensas áreas e por serviços comerciais concentrados em pontos específicos longe daqueles, ocupam fragmentariamente espaços cada vez mais distanciados, aumentam a distância das viagens e os consumos de energia, libertam grandes quantidades de poluentes, ao mesmo tempo que exigem maior consumo de recursos naturais, especialmente água. Dentro deste modelo de crescimento urbano da *cidade difusa*, as emissões dos automóveis e dos meios de transportes de pessoas e mercadorias constituem a maior fonte de poluição atmosférica na actualidade”.

28 O movimento mencionado no texto alerta e luta contra a *discriminação*, em termos ambientais, de *comunidades minoritárias* em virtude da localização das instalações mais poluentes e mais danosas para o ambiente e para as condições de saúde pública nesses locais. Para lutar contra estes impactos *disparos* ou *discriminatórios* os defensores da “justiça ambiental” têm invocado o Título VI do *Civil Rights Act* de 1964, bem como uma *Executive Order* do Presidente Bill Clinton sobre o tema (“Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations” – *Executive Order* n.º 12.898, de 11.02.94).

do território desde sempre se firmaram como áreas de elevada confluência disciplinar. Embora a noção jurídica de ambiente, em sentido estrito, tenda a centrar-se no ambiente ecológico, isto é, nas suas componentes naturais, é frequente o recurso pelas legislações dos diversos países a conceitos amplos de ambiente, incluindo o ambiente construído, em especial o património cultural.

Foi esta uma das principais razões que nos levou a escolher o tema do desenvolvimento sustentável das cidades numa Conferência dedicada à discussão de questões relacionadas com “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social”. A compatibilização das dimensões económica e social do desenvolvimento com a tutela do ambiente constitui a raiz da noção de desenvolvimento sustentável.

Um exemplo paradigmático desta articulação é fornecido pelo instituto da *avaliação ambiental estratégica* ou avaliação ambiental de planos e programas, incluindo os planos urbanísticos. Como mostra ALVES CORREIA<sup>29</sup>, este instrumento veio colmatar as insuficiências da avaliação ambiental de projectos, que ocorre numa fase em que a maioria das opções determinantes já foi tomada. Seguindo, ainda, Alves Correia, a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial efectuada em Portugal em 2007 (através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Novembro) “veio acentuar o *carácter estratégico dos PDM* [planos directores municipais], os quais devem reflectir uma *visão integrada* do território municipal”, considerando-os “instrumentos privilegiados para operar a *coordenação* entre as várias políticas municipais com incidência territorial” (como é para nós, sem dúvida, o caso da política municipal do ambiente) “e para operar a *coordenação externa* entre as políticas municipais e as políticas nacionais e regionais com incidência territorial” (também devendo ser aqui destacada a política ambiental)<sup>30</sup>.

De notar que a mais recente legislação urbanística de Macau não esqueceu esta vertente, bem pelo contrário. A Lei do Planeamento Urbanístico de 2013 (Lei n.º 12/2013<sup>31</sup>) assinala como objectivo do planeamento urbanístico, no seu art. 3.º, a promoção da “melhoria da qualidade de vida da população, através, designadamente (...) Da promoção do *desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável*” (al. 1), itálico nosso); bem como por intermédio “Da promoção da melhoria do ambiente habitacional” (al. 3)), “Do uso e aproveitamento racional dos solos” (al. 4)) e “Da promoção da conservação da natureza e da preservação

29 Cfr. *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2008, pp. 414-444 (em especial p. 416).

30 Cfr. ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 623, nota 321.

31 Sobre esta Lei cfr. a comunicação de Fernanda Paula Oliveira, nesta mesma Conferência: “A Nova Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau – uma perspectiva de direito comparado”.

do equilíbrio ambiental” (al. 5)). No art. 4.º prevêm-se os princípios a que o planeamento urbanístico deve obedecer, prevendo-se na al. 5) o *princípio da sustentabilidade*, orientado para a promoção do “desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado”. São ainda consagrados os princípios “do aproveitamento útil e efectivo dos solos” (al. 6)) e o princípio da protecção ambiental (al. 8)), com vista à promoção e protecção e defesa “do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a *sustentabilidade ambiental*” (itálico nosso).

Também na Lei das Terras (Lei n.º 10/2013) o primeiro dos princípios a que deve obedecer o uso e aproveitamento dos terrenos do Estado é o *princípio da sustentabilidade*, “promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de uma região devidamente planeada e ordenada” (art. 2.º, al. 1)).

No elenco dos princípios gerais a que obedece a aplicação da Lei de Salvaguarda do Património Cultural (Lei n.º 11/2013) conta-se o do *equilíbrio*, “criando os meios adequados para assegurar a articulação das políticas de crescimento económico e social com a política de salvaguarda do património cultural, promovendo o desenvolvimento integrado, harmónico e sustentável da RAEM” (art. 6.º, al. 1)).

Estas leis serão objecto de outras comunicações na presente Conferência. Não queríamos, todavia, deixar de sublinhar a forma como a legislação mais recente de Macau tem atendido à necessidade de articular os instrumentos do direito e do planeamento urbanístico, de salvaguarda do património cultural e do uso e aproveitamento dos terrenos para a consagração de objectivos e práticas de desenvolvimento sustentável. Para tentar, na medida possível, tornar Macau uma cidade mais sustentável.

## **VI. Instrumentos para a realização do desenvolvimento sustentável das cidades**

A natureza transversal das dimensões económicas, sociais, ambientais e espaciais do planeamento e gestão das cidades torna imprescindível uma *abordagem integrada* destas questões. Questões que envolvem política, direito, ciência, técnica e também ética e moral, ao mesmo tempo que suscitam a atenção para os “buracos de conhecimento” da modernidade tardia, num tempo em que



paradoxalmente nunca houve tanto conhecimento e tanta ignorância<sup>32</sup>.

No âmbito da Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável (Conferência Rio + 10, Joanesburgo, 2002) foi aprovada por representantes de Governos Regionais e Associações de Governos Regionais a chamada “Declaração de Gauteng”, em cujo texto se pode ler: “O desenvolvimento sustentável integra objectivos económicos, sociais e ambientais com o fim de criar as melhores condições possíveis para o desenvolvimento humano na actualidade e no futuro. O desenvolvimento sustentável deve proporcionar prosperidade e sociedades mais igualitárias, aumentar as oportunidades de emprego, ajudar a satisfazer as necessidades básicas de todos, em relação com a alimentação e a água, a habitação, a energia, o bem-estar sustentável, a educação, os cuidados de saúde ao mesmo tempo que preserva o meio físico e os recursos naturais que nos sustentam”. Deste pequeno excerto do texto acordado resulta com clareza a visão abrangente subjacente à aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável e a necessidade de um plano de aplicação de políticas, práticas e instrumentos integradores, integrados e cooperativos.

Do mesmo modo, a citada “Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano” da Comissão Europeia salienta: os “problemas ambientais são particularmente complexos e as suas causas encontram-se interligadas. É por isso que se torna *necessária uma abordagem integrada*. É mais apropriado tomar medidas de orientação e coordenação do que uma acção legislativa, devido à diversidade das zonas urbanas e das suas obrigações já existentes, que requerem soluções específicas ‘por medida’, e devido igualmente às dificuldades de estabelecer normas comuns para o ambiente urbano. A presente estratégia baseia-se, pois, na subsidiariedade e dá *prioridade às iniciativas locais*, atribuindo ênfase à cooperação entre os diferentes níveis de decisão (comunitário, nacional e local) e à *integração dos diferentes aspectos da gestão urbana*” (itálicos nossos)<sup>33</sup>.

32 No quadro dos pressupostos teóricos da *sociedade do risco* enuncia-se o aparente paradoxo de uma sociedade com duas faces: a *do conhecimento*, por um lado; e a da insegurança, da incerteza, do medo e da ignorância, por outro. Emerge, desta forma, uma consciencialização dos “buracos negros” da ignorância, entre os quais se conta a percepção da “questão ambiental” e o conhecimento ou a percepção do quanto se desconhece. Abalam-se, assim, os pressupostos da lógica cartesiana que dominou o pensamento ocidental durante cerca de três séculos e a ideia de domínio do homem sobre a natureza. Sobre isto, cfr. PAULO MAGALHÃES, *O Condomínio da Terra – Das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta*, Almedina, 2007, p. 35. O Autor mostra como o pensamento de Descartes levou, no direito, à construção da organização das sociedades humanas com base num conhecimento segmentado, limitativo e isolador de cada área de intervenção social e de “uma organização autista em que as condições básicas para o desenvolvimento do diálogo com o meio estão desactivadas” (cfr. *ob. cit.*, p. 14).

33 Cfr. ainda, no mesmo sentido, o citado relatório do OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: em concreto em relação à qualidade do ar, sob o título “planificación integrada e co-responsável”, é salientado que a sua gestão “deve ser integrada em outras políticas ambientais, de saúde e sectoriais, como *urbanismo e ordenamento do território, energia, transportes, agricultura e fundos estruturais*,

Nos termos desta imprescindível abordagem integrada, o Direito não está sozinho, encontrando na Política e na Economia pares para o desenho das directrizes norteadoras do desenvolvimento sustentável das cidades. Numa lógica de solidariedade intergeracional sopesam-se os custos e os benefícios do ponto de vista económico: os custos associados à melhoria do ambiente urbano poderão ser infinitamente inferiores aos que teremos de suportar amanhã em termos de saúde pública e individual, em virtude da degradação da qualidade de vida urbana, em especial da qualidade do ar<sup>34</sup>.

Da mesma forma, são imprescindíveis acções no campo da educação, da informação<sup>35</sup>, da mudança de mentalidades e comportamentos e do sentido de responsabilidade individual, incentivando modos de vida mais sustentáveis.

Importa não omitir as acções no sector da energia: o sistema da *certificação energética dos edifícios* implementado na Europa visa cumprir esse objectivo. Considerando que, em 2012, o sector residencial e terciário absorvia mais de 40% do consumo final de energia da Comunidade Europeia e o argumento da possibilidade da redução destes níveis através da promoção de medidas de eficiência energética, foi aprovada a Directiva n.º 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, relativa ao desempenho energético dos edifícios<sup>36</sup>. Esta Directiva (revista em 2010 pela Directiva n.º 2010/31/CE) exigiu que todos os Estados-Membros instituíssem um sistema de certificação energética nos edifícios<sup>37</sup>.

---

a fim de favorecer a prevenção na fonte” (p. 81; itálico nosso). Defendendo-se, entre as soluções não tecnológicas, a *planificação integrada, integradora e cooperativa*, por intermédio de “políticas transversais, intra-sectoriais e sobretudo coerentes, capazes de fomentar a cooperação e a participação dos diferentes agentes envolvidos” (p. 84).

- 34 Neste sentido, cfr. OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, cit., p. 17: “Na perspectiva dos custos sociais e dos potenciais benefícios do dano evitado, os números são eloquentes. Uma estimativa da UE sobre a mortalidade devida a exposições a longo prazo a partículas no ar acima dos níveis permitidos em 124 cidades europeias (com um total de 80 milhões de habitantes) concluiu que cerca de 60.000 mortes podiam estar relacionadas com esta poluição. No seio da União Europeia calcula-se, com dados referidos ao ano 2000, que a exposição a partículas se traduz numa diminuição aproximada de nove meses na esperança de vida estatística dos cidadãos europeus, o que equivale à perda de aproximadamente 3,6 milhões de anos de vida ou a 348.000 mortes prematuras anuais”. Ainda segundo o relatório (loc. cit.) os custos derivados da poluição atmosférica, em Espanha, representam um mínimo de 1,7 % e um máximo de 4,7 % do PIB espanhol, o que equivale a um custo entre 413 e 1.125 euros por habitante/ano.
- 35 Na sociedade da informação em que vivemos, o papel da revelação e partilha de informação, da participação, de sistemas de alerta da população e de outros expedientes que o direito administrativo pode fomentar a este nível é enorme, concebendo e incentivando o desenvolvimento de poderosas redes de informação entre os poderes públicos e os cidadãos, num ambiente de “governança” entre os diversos pólos da sociedade civil e os poderes públicos.
- 36 Cfr., em especial, o seu Considerando (6).
- 37 Em Portugal são de mencionar, em termos da legislação vigente mais relevante, o Decreto-Lei n.º



A certificação energética é um processo diferenciado consoante se trate de *edifícios residenciais* (com o objectivo prioritário de informar os proprietários, compradores ou arrendatários do edifício ou fracção quanto à eficiência energética e consumos de energia esperados na sua utilização corrente, através da emissão de um *certificado energético*) ou de *edifícios de serviços* (para além da eficiência energética, o seu objectivo, e do respectivo *certificado energético*, consiste em assegurar aos utentes que o edifício ou fracção reúne condições que garantem a adequada *qualidade do ar interior*).

De forma tópica, outros instrumentos podem ainda ser listados:

- medidas técnicas relevantes, articuladas com mecanismos de planeamento: p. ex. planos de saneamento atmosférico, planos de mobilidade urbana sustentáveis, monitorização dos limites de emissão de poluentes para veículos, redução e/ou penalização do congestionamento nas cidades, redução da utilização do carro no centro da cidade, etc.;

- utilização de instrumentos fiscais para incentivar o uso dos transportes públicos, penalizando o transporte individual;

- utilização e integração de todas estas medidas em sistemas de informação geográfica;

- acções de marketing, com a realização de iniciativas como o “dia sem carro”.

## VII. Conclusão

Na modernidade tardia, a procura de um modelo de desenvolvimento humano sustentável configura uma preocupação central e transversal nas agendas internacionais. As Nações Unidas escolheram a década 2005-2015 como a da consagração universal do carácter estratégico do desenvolvimento sustentável. À imagem do que acontece no direito do ambiente o caminho para a prossecução deste objectivo – alguns dirão onírico – passa por medidas preventivas, ou mesmo mais longe e mais fundo, de precaução, e não por medidas correctivas.

Neste enquadramento, o relevo e a força dos instrumentos de planeamento e de ordenamento do território são imprescindíveis, como se demonstra, com clareza, através dos mecanismos de avaliação ambiental estratégica a que os respectivos planos devem estar sujeitos.

---

118/2013, de 20 de Agosto (Aprova o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios, o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação e o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços, transpondo a Directiva n.º 2010/31/EU); e a Lei n.º 58/2013, de 20 de Agosto (Aprova os requisitos de acesso e de exercício da atividade de perito qualificado para a certificação energética e de técnico de instalação e manutenção de edifícios e sistemas).



As razões subjacentes ao tratamento das questões do desenvolvimento sustentável das cidades numa Conferência dedicada ao tema “A política de planeamento urbanístico e o desenvolvimento económico e social de Macau” são, deste modo, por demais evidentes e dispensam grande elaboração.

O objectivo do desenvolvimento sustentável de Macau só pode ser cumprido através da implementação de uma abordagem integrada das políticas, práticas e instrumentos de planeamento urbano. No momento actual, a adopção de uma tal abordagem revela-se especialmente importante dada a dimensão dos desafios que Macau enfrenta.

Em suma, parafraseando Wilmoth, importa terminar destacando que o sucesso ou o fracasso em construir uma Macau sustentável deve constituir o maior desafio da agenda de desenvolvimento da RAEM.

