

A informação como mecanismo de obtenção e defesa do direito ao desenvolvimento de cidades sustentáveis: Os exemplos de gestão democrática implementados em Santos e em São Paulo, no Brasil (Information as a mechanism for obtaining and defending the right to sustainable cities development: Examples of democratic management implemented in Santos and Sao Paulo, at Brazil)

GABRIELA SOLDANO GARCEZ¹

Universidade Católica de Santos (Brasil)

Sumário: Introdução. 1. Breves considerações a respeito do direito de propriedade no Direito Civil brasileiro. 1.1. A função social como limitador do direito de propriedade. 1.2. A dimensão ambiental da função social da propriedade. 2. O caminho a percorrer para as "cidades sustentáveis". 2.1. A informação como instrumento para viabilizar a participação da sociedade: Uma visão para a defesa da gestão participativa. 3. O exemplo de gestão democrática implementado em São Paulo, no Brasil. 3.1. Alguns exemplos de projetos na cidade de Santos a respeito da educação ambiental. Conclusão. Referências Bibliográficas.

Resumo: Este artigo pondera sobre "cidades sustentáveis", indicando como o princípio da função socioambiental da propriedade contribui para a implementação desta realidade urbana, relacionando-o a defesa do direito ao desenvolvimento sustentável e acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos direitos fundamentais e humanos. Assim, é possível demonstrar que a participação da sociedade, a partir da informação, servirá como fundamento para integrar com qualidade as questões que envolvam interesses primários, a ensejar a persecução do desenvolvimento sustentável. Por fim, indica-se os exemplos de gestão democrática implementados na cidade de Santos (através de projetos pela educação ambiental e inclusão social) e em São Paulo (por meio de plataformas online como "Infocidade", "Observa Sampa", "São Paulo Aberta" e "Planeja Sampa"), ambas no Brasil.

Palavras-Chave: Cidades sustentáveis; gestão democrática; informação; São Paulo; Brasil.

Abstract: This article focuses on "sustainable cities", indicating how the principle of the socio-environmental function of property contributes to the implementation of this urban reality, relating it to the defense of the right to sustainable development and access to the ecologically balanced environment, both fundamental and human rights. Thus, it is possible to demonstrate that the participation of society, based on information, will serve as a basis for integrating quality issues that involve primary interests, leading to the pursuit of sustainable development. Finally, it brings the examples of democratic management implemented in the city of Santos (through projects for environmental education and social inclusion) and at São Paulo (through online platforms such as "Infocidade", "Observes Sampa", "São Paulo Aberta" and "Planeja Sampa"), both in Brazil.

¹ Doutora em Direito Ambiental Internacional, pela Universidade Católica de Santos

Keywords: Sustainable City; Democratic management; Information; São Paulo; Brazil.

Introdução

A Constituição Federal brasileira de 1988 tem como fundamento, no que se refere ao planejamento urbano, a criação de mecanismos que implementem as funções das cidades, de modo a garantir qualidade de vida, visando a obtenção e defesa do direito ao desenvolvimento sustentável, com a junção dos aspectos econômico, social e ambiental. Daí, a preocupação da Constituição com a efetivação do princípio da função socioambiental da propriedade urbana, nos artigos 170 e 182, que impõem ao proprietário o dever de agir em conformidade com a preservação da qualidade ambiental.

Por função socioambiental, entende-se a imposição do exercício de direitos visando o interesse da coletividade. Ademais, o Código Civil, respeitando esta determinação constitucional, inovou ao tratar da proteção ambiental no exercício do direito de propriedade, no parágrafo 1º, do artigo 1.228. Dessa forma, a propriedade pode sofrer limitações para atender o interesse coletivo, adaptando-se as necessidades ambientais de cada local.

Tais determinações têm a finalidade precípua de fomentar o desenvolvimento de cidades sustentáveis, através de compromissos assumidos no contexto nacional, regional e local. Neste sentido, para a efetividade destes compromissos, é essencial a participação da sociedade civil nas ações e políticas públicas a respeito.

Entretanto, para que isto seja possível, é necessário que a população esteja adequadamente informada. A informação torna-se, dessa forma, condição e ferramenta para a conscientização cidadã sobre a sustentabilidade, vez que confere a possibilidade de criação de práticas eficientes para a melhor utilização dos espaços urbanos, aliada a qualidade de vida e preservação do meio ambiente.

Nesta linha de raciocínio, o presente artigo avalia o conteúdo constitucional brasileiro a respeito da função socioambiental da propriedade, indicando seu conceito e importância, relacionando este princípio à obtenção e defesa do desenvolvimento sustentável.

Após, pondera sobre os desafios das cidades brasileiras em tornarem-se “cidades sustentáveis”, de modo a garantir qualidade de vida. Em seguida, aborda de que forma o acesso a informação por parte da população pode contribuir para a criação desta nova realidade social urbana.

Assim, o trabalho pretende responder o seguinte questionamento: É possível a participação da sociedade civil na formação e implementação de compromissos para cidades sustentáveis, a partir da concessão de informação adequada? Tal indagação será respondida ao demonstrar que a informação pode ser considerada como catalizador da mobilização popular, vez que permite ao cidadão ter fundamento para participar com qualidade nas questões que envolvam interesses primários, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, indica, como exemplos e parâmetros, os modelos de gestão democrática implementados: a) na cidade de Santos, através de projetos que influenciam e buscam a concretização da educação ambiental e da inclusão social; b) na cidade de São Paulo, através de instrumentos de transparência e gestão, que permitem o conhecimento por parte da sociedade civil das questões urbanas municipais e, representa, dessa forma, um avanço legal e institucional para os mecanismos de governança participativa. Tome-se, como exemplo, plataformas como “Infocidade”, “Observa Sampa”, “São Paulo Aberta” e “Planeja Sampa”, que servem como referência empírica das questões abordadas no texto.

1. Breves considerações a respeito do direito de propriedade no Direito Civil brasileiro

O direito de propriedade está garantido na Constituição Federal brasileira de 1988 como um direito individual e também uma cláusula pétrea (artigo 5º, *caput* e inciso XXII, e artigo 170, incisos II e III).

Artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;

Artigo 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade (...).

Por outro lado, o Direito Civil Brasileiro classifica a propriedade em direito real, conforme o artigo 1.225, inciso I, ou seja, um direito que recai diretamente sobre a coisa e que independe para o seu regular exercício de prestação a ser fornecida por terceiros².

O direito real é o que afeta a coisa direta imediatamente, sob todos ou sob certos respeitos a segue em poder de quem quer que a detenha. Distingue-se pelas peculiaridades seguintes: a) tem por objeto imediato coisa corpórea, móvel ou imóvel; b) põe a coisa que é seu objeto em relação imediata com o sujeito do direito, sem dependência de ato ou prestação de pessoa determinada, isto é: a existência e o exercício do direito real pressupõe tão somente o sujeito ativo do direito e a coisa sobre que recai; c) Por parte de terceiros corresponde-lhe, não a obrigação positiva de dar ou fazer, mas a obrigação negativa e geral de lhe respeitar o exercício, — obrigação comum a todos os direitos e que se traduz na inviolabilidade que os reveste; d) da aderência direta e absoluta do direito real à coisa resulta que as ações criadas para protegê-lo podem ser intentadas contra quem quer que o usurpe ou ofenda.³

Ademais, a propriedade é constituída dos direitos de usar, gozar, dispor, usufruir e reivindicar um determinado bem de quem o possua injustamente.

Esse é o entendimento do artigo 524, do Código Civil: *"A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua"*.

Pode ser oponível a todos os indivíduos. Entretanto, não é um direito absoluto, mas subjetivo limitado, tendo em vista que deve respeitar os demais preceitos legais e constitucionais, entre eles a função social da propriedade. Pois, ao lado das restrições voluntárias ao direito de propriedade (como o usufruto, a superfície e as cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade, entre outras), também existem limitações oriundas da natureza do direito de propriedade ou da própria lei, como é o caso da preservação do meio ambiente através da proteção à função socioambiental da propriedade, *"com o escopo de coibir abusos e impedir que o exercício do direito de propriedade acarrete prejuízo ao bem-estar social, permitindo desse modo o desempenho da função social da propriedade,*

² RODRIGUES. Silvio. *Direito Civil – Direito das Coisas*, 5.ed, São Paulo, Saraiva, 2007, p. 76.

³ PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*, 2.ed, Brasília, Superior Tribunal de Justiça, 2004, p.47/48. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496209>>.

imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social"⁴.

1.1. A função social como limitador do direito de propriedade

A função social da propriedade está constitucionalmente prevista no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, bem como consta como princípio geral da ordem econômica (artigo 170, inciso III, todos da Constituição, sendo imposta tanto aos particulares quanto ao Poder Público.

Não pode ser objeto de emenda (artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV), tendo em vista encontrar-se garantida no rol dos direitos individuais fundamentais.

Na legislação civil, a função social da propriedade está contida no parágrafo 1º, do artigo 1.228, do Código Civil:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A função social nada mais é do que a imposição legal de deveres jurídicos ao proprietário, que somente pode exercer o seu direito de propriedade conciliando seus interesses particulares com os interesses da coletividade.

Dessa forma, impõe-se ao proprietário o dever de exercer seu direito em benefício de outrem, *"e não apenas de não exercer em prejuízo de outrem"*⁵.

*"A concepção puramente individualista de propriedade, conferindo-lhe direito absoluto de usar, fruir e dispor da coisa teve de ser revista, para que os interesses da sociedade não fossem prejudicados pelo poder indevidamente exercido pelo titular do imóvel, em ofensa ao bem comum"*⁶.

É, portanto, uma atividade imputada ao sujeito. Trata-se de um direcionamento do exercício do direito a propriedade, pois o proprietário terá de realizar determinadas obrigações, visando promover os interesses da coletividade.

Com isso, a função social da propriedade a vincula não só a produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade. Fácil é perceber que os bens, que constituem objeto do direito de propriedade, devem ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica. Este princípio está atrelado, portanto, ao exercício e não ao direito de propriedade. [...] Afasta o individualismo, coibindo o uso abusivo da propriedade, que deve ser utilizada para o bem comum.⁷

Tais deveres podem ser traduzidos na imposição de obrigações positivas (de fazer) ou negativas (de não fazer). Pode, ainda, consistir na imposição de encargos, limitações ou, até mesmo, sanções ao proprietário para que cumpra seu papel social, o que implica em profunda alteração na concepção clássica do direito de propriedade, antes exercido apenas como um direito absoluto, submetendo-se, a partir deste princípio, ao interesse coletivo e bem estar geral, com ares, portanto, de dever coletivo, uma vez que *"a propriedade não pode mais atender só ao*

⁴ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas*, 23.ed, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 105.

⁵ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

⁶ LISBOA, Roberto Senise. "O contrato como instrumento de tutela ambiental". *Revista de Direito do Consumidor*, 35, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 173.

⁷ DINIZ, Maria Helena. Op. cit., p. 107.

*interesse do indivíduo, egoisticamente considerado, mas também ao interesse comum, da coletividade da qual o titular do domínio faz parte integrante*⁸.

*"A Administração pode atuar através de limitações e também da função social da propriedade para condicionar o exercício do direito de propriedade e das atividades privadas em geral à promoção do bem comum"*⁹.

Dessa forma, para o atendimento deste princípio é necessário que o uso da propriedade seja não apenas compatível com a sua destinação socioeconômica, mas também, por exemplo, com as relações de trabalho, o bem-estar social, a utilidade de exploração, entre outras questões.

*"Modernamente ainda mais se firmou a defesa do interesse geral, ingressando no direito público, a noção de que à propriedade corresponde uma função social: ao poder do proprietário se acresce o dever perante a comunidade na qual ele se integra"*¹⁰.

Pressupõe, portanto, um uso efetivo e socialmente adequado da propriedade, a fim de equilibrar os interesses particulares com a função social, a fim de atender as necessidades e interesses públicos, para cumprimento de seu dever para com a sociedade, conjugando-os.

A função social da propriedade na forma jurídico-positiva seria a instrumentalidade da propriedade dos bens de produção e, na forma jurídico-negativa, uma limitação aos poderes do proprietário para atender aos interesses sociais, como saúde pública, cultura, economia popular, segurança nacional, higiene etc.¹¹

Atualmente, impõe-se também o respeito a função ambiental como requisito imprescindível para a legalidade da destinação da propriedade.

1.2. A dimensão ambiental da função social da propriedade

A função ambiental da propriedade está contida na Constituição Federal, no capítulo em que se refere a "Ordem Econômica e Financeira", no artigo 170, inciso VI, que prescreve que a ordem econômica tem de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, através de diversos princípios, entre eles a defesa do meio ambiente, *"inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação"*.

Com efeito, malgrado tenha a Constituição de 1988 consagrado uma economia de livre mercado, de natureza capitalista – porque instrumentalizou uma ordem econômica apoiada na apropriação privada dos meios de produção e na livre iniciativa econômica privada -, instituiu ela no art. 170 numerosos princípios limitando e condicionando o processo econômico, no intuito de direcioná-lo a proporcionar o bem-estar social ou melhoria da qualidade de vida.¹²

Está, ainda, prescrita no parágrafo 1º, do artigo 1.228, do Código Civil, já transcrito neste trabalho.

Os princípios constitucionais de proteção ambiental constituem alicerces da função social da propriedade, que a estruturam,

⁸ PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2010, p. 271.

⁹ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função ambiental da propriedade rural*, São Paulo, LTr, 1999, p. 96.

¹⁰ PADILHA, Norma Sueli. Op. cit., p. 269.

¹¹ DINIZ, Maria Helena. Op. cit., p. 109.

¹² NOVELINO, Marcelo; CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Constituição Federal para concursos*, 2.ed, Bahia, Editora Juspodivm, 2001, p. 772.

compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, voltadas para a preservação da vida humana¹³.

De acordo com este princípio, o proprietário somente pode exercer seu direito real de propriedade em conformidade com a preservação da qualidade ambiental do local para as presentes e futuras gerações, conforme prescreve o princípio da solidariedade intergeracional contido no artigo 225, caput, da Constituição Federal. Se, não agir desta forma, o direito será ilegítimo.

*"A coletividade é o titular do bem jurídico ambiental, portanto, ilegítima a utilização da propriedade pelo particular se desconsiderar este direito difuso que limita o exercício do regime particular e fruição da propriedade"*¹⁴.

Neste sentido, percebe-se a supremacia do interesse público por meio da proteção do meio ambiente, em detrimento dos interesses privados.

A efetividade do princípio da função social da propriedade em sua dimensão ambiental significa simultaneamente a implementação dos valores da ética ambiental, não só no que diz respeito à propriedade imóvel, mas a todas as outras formas, quer estejamos analisando bens de consumo ou de produção, bem móveis, imóveis ou imateriais¹⁵.

A função ambiental da propriedade protege também o particular, ou seja, o proprietário de seus próprios abusos, tendo em vista que ele também será atingido pela atividade degradadora que efetiva ou potencialmente vier a exercer.

Dessa forma, quando as autoridades impõem os chamados "espaços territoriais protegidos" (como, por exemplo, as áreas de preservação permanente ou reserva legal, disciplinadas por meio do Código Florestal, Lei n.º. 12.651/12, com conceitos descritos no artigo 3º, incisos II e III, respectivamente, da mencionada Lei), a manutenção destes locais será considerada como condição para o reconhecimento efetivo do direito de propriedade.

Tais espaços serão transmitidos com a venda do imóvel (pois, na realidade, trata-se de obrigação *propter rem*, ou seja, uma obrigação que se prende ao titular do direito, bastando a simples condição de proprietário ou possuidor para a realização do ato necessário), bem como não são indenizáveis.

Isso ocorre porque, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado prescinde ao direito real de propriedade.

No que se refere à propriedade rural, a função socioambiental está prescrita no artigo 186, da Constituição Federal de 1988, que prescreve a utilização dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Cumpre, portanto, a função socioambiental na medida em que, *"explorada eficientemente, possa contribuir para o bem estar não apenas de seu titular, mas, por meio de níveis satisfatórios de produtividade e, sobretudo, justas relações de trabalho, possa assegurar a justiça social"*¹⁶.

Artigo 186, da Constituição de 1988 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

¹³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1980, p. 230.

¹⁴ PADILHA, Norma Sueli. Op. cit., p. 272.

¹⁵ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 52.

¹⁶ PADILHA, Norma Sueli. Op. cit., p. 272.

- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Assim, se o proprietário do imóvel rural não cumprir a função socioambiental da propriedade fica sujeito ao conteúdo do artigo 184, da Constituição Federal de 1988, que prevê a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sendo certo que a Lei nº. 8.629/93 (que regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária) detalha os requisitos ensejadores de tal penalidade (artigo 9º).

Por outro lado, quanto à propriedade urbana, visando o desenvolvimento sustentável e consecução e defesa de "cidades sustentáveis", a função ambiental está regulada no artigo 182, parágrafo 2º, da Constituição Federal, que impõe que os municípios sigam as diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores, instrumento de ordenação do uso e ocupação do território obrigatório aos municípios com mais de 20 mil habitantes por ser instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigo 182, parágrafo 1º), com aprovação por meio de lei municipal (emitida pela Câmara Municipal) após realização de estudos por equipe multidisciplinar para atendimento de diretrizes específicas, bem como participação da população e de associações representativas da sociedade, além de revisão a cada 10 anos.

Os Planos Diretores contêm critérios e exigências fundamentais para ordenar a cidade ao estabelecer diretrizes para atender as necessidades locais específicas, diferentes segmentos sociais da população e diversas funções urbanas, a fim de integrar qualidade de vida, justiça social e desempenho de atividades econômicas.

Cabe a estes Planos determinar o conteúdo da função ambiental e colocá-lo em prática, por meio, por exemplo, da Política de Desenvolvimento Urbano e de Desenvolvimento Sustentável, segundo o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), que os regulamenta.

A Constituição, portanto, "*instituiu um parâmetro para a definição do seu atendimento. Tal parâmetro é exatamente o conjunto de medidas a serem adotadas ou de ações a serem empreendidas, consoante o Plano Diretor*"¹⁷.

Assim, ao conjugar o interesse social ao interesse particular, o proprietário exercerá direito legítimo à propriedade, vez que terá de colocar em prática mecanismos que garantam a associação e a manutenção do equilíbrio entre o aspecto socioeconômico e valores ambientais, em conformidade com a estrutura básica do tripé do desenvolvimento sustentável (econômico, ambiental e social), conforme artigo 4º, inciso I, da Lei nº. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), ao afirmar que o desenvolvimento econômico-social deve ser compatível com a preservação do equilíbrio ecológico.

A função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade. A função social e ambiental vai mais longe e autoriza que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, para que sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente¹⁸.

Percebe-se que, o particular deve assegurar uma melhor verificação da aplicabilidade dos recursos existentes, para garantir que, ao longo do tempo, a interação entre homem e natureza seja adequada para as presentes e futuras

¹⁷ DALLARI, Adilson de Abreu. "Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo". *Direito urbanístico e ambiental*. Dallari, Adilson de Abreu; Disarno, Daniela Campos Libório (orgs), Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 25.

¹⁸MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*, São Paulo, Letras Jurídicas, 2011, p. 59-60.

gerações, ao oferecer à coletividade uma utilidade correta daquela propriedade, bem como condicionar seu uso ao bem estar social, tornando-a instrumento de progresso e desenvolvimento.

A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana quanto rural, um forte explícito componente ambiental. Os artigos 170 e 186, II, da Constituição brasileira, inserem-se nessa linha de pensamento de alteração radical do paradigma clássico da exploração econômica dos chamados bens ambientais. Como novo perfil, o regime de propriedade passa do direito pleno de explorar, respeitado o direito dos vizinhos, para o direito de explorar, só e quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicos essenciais.¹⁹

Tal sistemática visa, portanto, asseverar que as cidades brasileiras sejam cada vez mais sustentáveis, pois *"já se reconhece hoje em dia que a preservação do meio ambiente tornou-se essencial para a própria existência da vida em sociedade"*²⁰.

2. O caminho a percorrer para as "cidades sustentáveis"

Por meio da função socioambiental da propriedade, a Constituição Federal de 1988 abrange dois grandes princípios ou valores: o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental. A aliança destes dois princípios é condição necessária para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes da vida e convivência em espaços urbanos.

A busca por melhores condições do ordenamento do ambiente urbano garante qualidade de vida à população, através da realização de "cidades sustentáveis", que visam, por exemplo, criação de "espaços verdes" (como parques ou praças), melhoria da mobilidade urbana (com ações para a diminuição dos gases do efeito estufa e combate ao aquecimento global), o uso adequado da infraestrutura urbana, planejamento de transporte público ou incentivo ao uso de transportes alternativos (como bicicletas), o descarte de resíduos sólidos e a reciclagem (através de incentivo à criação de cooperativas), o gerenciamento do solo, a economia de água e energia, a diminuição da poluição, utilização de materiais renováveis e/ou recicláveis, instalação de empreendimentos e/ou edificação adequadas (com programas de reuso de água), atividades voltadas à educação ambiental (pelo consumo consciente), entre outras políticas públicas que contribuem para a sustentabilidade ambiental.

Tal configuração urbana ideal não é possível para obtenção e defesa sem a participação eficiente e efetiva da sociedade, vez que a Constituição Federal de 1988 determina que é responsabilidade tanto do Poder Público quanto da coletividade o respeito e a preservação do meio ambiente, para que haja a possibilidade do oferecimento de ferramentas visando a mobilização rumo a cidades brasileiras mais econômica, social e ambientalmente sustentáveis.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade exige a gestão democrática dos espaços urbanos, através da participação da população tanto na elaboração dos Planos Diretores quanto na fiscalização da implementação de seus mecanismos, por meio de (artigo 40):

¹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, 6.ed, São Paulo, Saraiva, 2015, p. 72.

²⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental". *Revista de Direito Ambiental*, 2, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 54.

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Entretanto, a população somente terá fundamento para participar deste debate a partir do acesso a informação adequada.

2.1. A informação como instrumento para viabilizar a participação da sociedade: Uma visão para a defesa da gestão participativa

Nas últimas décadas, é notório o avanço da sociedade brasileira no que se refere ao conhecimento dos direitos individuais e coletivos e dos deveres cívicos, conferindo-lhes o efetivo direito à participação, seja por meio de audiências públicas, consultas, entidades de classe, ordenamento jurídico ou mobilização popular, a fim de assumir uma postura ativa em prol da defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa sistemática inclui, também, a utilização dos espaços urbanos, tendo em vista que o cidadão passa a preocupar-se com a destinação de sua própria propriedade, de modo a dar-lhe a finalidade socioambiental correta, em conformidade com o que prescreve o Código Civil, a Constituição Federal, entre outras ordens normativas.

Entretanto, para inclusão neste debate com qualidade, a população tem de ser informada adequadamente.

O direito à participação pressupõe, portanto, o direito ao acesso à informação, escrito como um dos objetivos principais da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81, artigo 4º, inciso V e artigo 9º, inciso XI).

Este é um princípio básico do regime democrático brasileiro, além de essencial para a participação ativa e eficiente da comunidade na busca por conquistar sua cidadania na defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da "*formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico*" (conforme ditames do artigo 4º, inciso V, da Política Nacional citada).

No cenário internacional, o direito à informação é expressamente abordado, primeiramente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (de 1948), no artigo 19: "*Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*"²¹.

Posteriormente, a Declaração de Estocolmo (de 1972) também realça a importância da divulgação de informações, da pesquisa científica e do livre intercâmbio de experiências para a educação e garantia do acesso dos países em desenvolvimento às tecnologias ambientais (Princípios 19 e 20)²².

Neste mesmo raciocínio, a Declaração do Rio de Janeiro (de 1992) traz a obrigação dos Estados de notificarem em casos de desastres e outras emergências que possam ultrapassar as fronteiras, bem como a obrigatoriedade de informação sobre atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental; o direito de

²¹ UNITED NATIONS - UN. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em 03 de abril de 2017.

²² UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>>. Acesso em 05 de abril de 2017.

informação perante às autoridades públicas, além do dever dos Estados de disponibilizar informações à sociedade, tendo em vista que "*environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens*" (Princípios 10, 18 e 19)²³.

Já a Agenda 21, no Capítulo 40²⁴, institui um programa de melhoria de disponibilidade de informações, reforçada pela Agenda 2030 (que traz os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, adotados pela Organização das Nações Unidas, numa tentativa de estimular ações pelos próximos 15 anos em áreas cruciais para a humanidade e para o planeta) no Objetivo 16, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, que assegurem "*o acesso público à informação*", além de proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e acordos internacionais (Objetivo 16.10)²⁵.

Dessa forma, de posse da informação, o cidadão pode até mesmo contribuir para dar finalidade adequada a sua propriedade, numa visão efetiva da gestão participativa do espaço urbano, pois estar informado o habilita a interferir na vida pública, vez que estará consciente da necessidade de proteção ambiental para a obtenção de qualidade de vida.

O direito a informação torna-se, assim, instrumento e mecanismo para a obtenção e defesa da participação democrática, posto que atuará como catalizador da mobilização popular, ao conceder fundamento para o cidadão se envolver com qualidade nas questões que abarquem interesses primários, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos individuais fundamentais, caso da propriedade e da função socioambiental.

Assim, para melhor resolução e gestão dos problemas do ambiente, inclusive no que se refere a destinação da propriedade, deve haver cooperação entre Estado e sociedade, realizada por meio de diversos programas incentivadores.

3. O exemplo de gestão democrática implementado em São Paulo, no Brasil

No município de São Paulo, alguns programas foram implementados visando a interação entre Estado e sociedade no que diz respeito ao meio ambiente urbano, através da criação de mecanismos de transparência e concessão de informação, com base na apropriação de instrumentos de governança, para que se possa alcançar (e, posteriormente, defender) a ampla participação da sociedade no que diz respeito a proteção do meio ambiente.

Tome-se, como exemplo, os canais eletrônicos denominados: "Infocidade", "Observa Sampa", "São Paulo Aberta" e "Planeja Sampa".

O "Infocidade"²⁶, criado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, coloca à disposição da população dados sobre a cidade de São Paulo, com indicadores que compõem o acervo atualizado de informações (tabelas, mapas e gráficos) disponibilizadas pelas secretarias de cada Prefeitura Municipal, com temas como: demografia, abastecimento de água, trabalho, transporte, mapas das redes de equipamentos sociais, entre outros tópicos urbanos essenciais.

²³ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. *Declaração do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>>. Acesso em 04 de abril de 2017.

²⁴ UNITED NATIONS - UN. *Agenda 21*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em 04 de abril de 2017.

²⁵ UNITED NATIONS - UN. *Agenda 2030*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em 03 de abril de 2017.

²⁶ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Infocidade*. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 14 de maio de 2017.

Já o site "Observa Sampa"²⁷ traz indicadores de desempenho da Prefeitura do Estado de São Paulo e dados georreferenciais da cidade, bem como análises e avaliações a serem utilizadas para políticas públicas com a finalidade de propiciar a participação popular por meio do monitoramento de tais políticas através da concessão de informação sobre estudos técnicos realizados pela Prefeitura, capazes de mensurar a qualidade de vida dos paulistanos por meio do acesso a equipamentos sociais indispensáveis.

Por outro lado, o "Planeja Sampa"²⁸ tem o objetivo principal de transformar São Paulo numa cidade transparente e participativa, por meio da criação de mecanismos para ouvir a população, como Conselhos, audiências e consultas públicas, além dos clássicos canais eletrônicos (incluindo as redes sociais).

Este instrumento tem por prioridade também a junção das metas municipais com a Lei Orgânica Municipal e o Plano Plurianual, para que a população possa ter acesso a gestão e verificar se as promessas de campanha são cumpridas dentro do orçamento permitido.

É possível, ainda, que o cidadão possa contribuir para selecionar áreas prioritárias de atuação para o próximo ano, através de uma consulta pública online. Por exemplo, em 2015, os munícipes votaram como prioridade a criação de unidades habitacionais, possibilidade de incremento na coleta seletiva, revitalização de praças e calçadas e pavimentação.²⁹ Os projetos para viabilização de tais áreas deficitárias estarão disponíveis, e também poderão ser acompanhados pela população.

Por fim, a "São Paulo Aberta"³⁰ visa fomentar ações e atividades para um governo aberto à iniciativa popular (através da articulação de transparência, acesso a informação, novas tecnologias e integração da política pública), pois a plataforma permite uma interação online entre munícipes e Prefeitura.

Os exemplos citados demonstram a tentativa de administrar a cidade (capital de um dos maiores estados brasileiros) de acordo com as prioridades trazidas pela população, perfazendo critérios de justiça, equidade social e também qualidade ambiental.

3.1. Alguns exemplos de projetos na cidade de Santos a respeito da educação ambiental

No município de Santos, no Estado de São Paulo, também foram implementados projetos e programas para a mencionada interação entre Estado e sociedade visando a proteção ambiental, por meio da concessão de educação ambiental e/ou da defesa da participação ampla da sociedade no que diz respeito a este direito indisponível.

Tome-se, como exemplo, a Campanha "Cidade sem Lixo"³¹, que visa conscientizar a população acerca da responsabilidade pelo lixo que produz, bem como pelos prejuízos causados com o descarte incorreto de resíduos. As ações vão desde a imposição de multas para os cidadãos que jogarem resíduos nas áreas públicas da cidade (com valores desde R\$150,00 a R\$1.000,00) até a organização de circuitos de palestras e encenações teatrais, com a participação de alunos de escolas públicas.

²⁷ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Observa Sampa*. Disponível em: <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 16 de maio de 2017.

²⁸ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Planeja Sampa*. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 17 de maio de 2017.

²⁹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Planeja Sampa – Consulta Pública: interface Digital – parte II*. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/>>. Acesso em 16 de maio de 2017.

³⁰ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *São Paulo Aberta*. Disponível em: <<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 13 de maio de 2017.

³¹ PREFEITURA DE SANTOS. *Cidade sem Lixo*. Disponível no site: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=tags/cidade-sem-lixo>>. Acesso em 13 de julho de 2017.

Outra campanha, denominada "Quem cuida, recolhe"³², visa incentivar os cidadãos a recolher os detritos de seus animais de estimação, com a realização de atividades ao ar livre, bem como com estagiários percorrendo os grandes corredores urbanos para falar sobre conscientização, reciclagem e compostagem entre os munícipes. Haverá também com a imposição de multas (no valor de R\$50,00, em razão da Lei Complementar n.º. 533/2005).

Vale mencionar, ainda, o projeto "Observatório Litoral Sustentável"³³, de cunho permanente, com participação de representantes e alunos das Universidades da cidade, para a realização de fóruns, debates e audiências públicas com a finalidade de concessão de informação sobre o desenvolvimento sustentável do litoral paulista, bem como acompanhar a implementação de ações das Agendas de Desenvolvimento Sustentável das cidades da Baixada Santista de forma participativa e inclusive através de atividades envolvendo educação ambiental.

Há, também, um programa para urbanização, voltado ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, chamado de "Alegra Centro"³⁴ (criado pela Lei Complementar municipal n.º 470, de 2003), iniciativa de parceria entre setor público e privado que visa a preservação da memória urbana através da conservação do patrimônio histórico existente.

O programa busca o incremento de atividades (voltadas ao turismo e instalação de comércios, como restaurantes, lojas e hotéis, e também soluções comunitárias e habitacionais, como instalações voltadas à área esportiva e cultural, além da renovação de edifícios históricos, como exemplo, a instalação do Museu Pelé no antigo Casarão do Valongo) para valorizar a paisagem urbana do centro da cidade, por meio de isenções fiscais (para aqueles empreendedores que preservem e recuperem no todo ou em parte a fachada ou o telhado do imóvel, mantendo-o nas condições originais).

Percebe-se que, por meio de tais mecanismos dispostos pelo Poder Público o cidadão pode conhecer as necessidades da cidade a fim de dar destinação correta à sua propriedade, preenchendo os requisitos necessários à função socioambiental, refletindo sobre propostas e soluções para o planejamento urbano sustentável.

Dessa forma, a efetivação e defesa do princípio da participação democrática, é essencial para a resolução dos problemas do meio ambiente, o que pode ser realizado através da cooperação e intensificação das relações horizontais (entre particulares) e verticais (entre o Estado e a sociedade), com participação de diferentes grupos de interesse na execução da política ambiental, a partir do acesso a informação de qualidade. Pois, "*o exercício da cidadania ambiental não pode separar-se do meio ambiente urbano e da sua respectiva qualidade de vida*"³⁵.

Conclusão

A concessão de informação adequada permite adquirir senso de responsabilidade, conscientização e conhecimento acerca de direitos e deveres cívicos, incluindo o respeito e a defesa e preservação pelo meio ambiente, além do entendimento necessário para a realização da função socioambiental da propriedade, manifestando-se no "poder-dever" de agir em prol do meio ambiente, e da própria sociedade.

A dimensão ambiental constitui-se na manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade em favor da coletividade. Tal responsabilidade deve ser

³² PREFEITURA DE SANTOS. *Quem cuida recolhe*. Disponível no site: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=tags/quem-cuida-recolhe>>. Acesso em 13 de julho de 2017.

³³ PREFEITURA DE SANTOS. *Observatório litoral sustentável*. Disponível no site: <<http://litoralsustentavel.org.br/>>. Acesso em 13 de julho de 2017.

³⁴ PREFEITURA DE SANTOS. *Alegra Centro*. Disponível em: <<http://www.portal.santos.sp.gov.br/alegra/index1.htm>>. Acesso em 13 de julho de 2017.

³⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 977.

exercida tanto pelo Estado (através da imposição de áreas de preservação), quanto pelo particular (proprietário do local, que deve respeitar tal imposição).

Vale ressaltar que, a função socioambiental pode ser concretizada através de obrigações negativas (obrigações de não fazer ou imposição de determinados comportamentos ao proprietário para adequar o imóvel) e obrigações positivas (como a recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente).

Assim, não é um simples limite ao exercício do direito de propriedade. É, na verdade, vista como pressuposto e elemento integrante do direito de propriedade, pois, se não respeitada, inexistente o direito constitucionalmente previsto.

Portanto, basta a condição de proprietário (titular do direito real) para que tenha a responsabilidade pela manutenção da qualidade ambiental daquele local. Entretanto, tal manutenção somente poderá ser realizada de forma adequada a partir do momento em que o cidadão tem acesso a informação.

A informação é absorvida pela população, que a partir do conhecimento adquirido, tem o potencial de utilizar determinado imóvel em benefício da coletividade, o que contribui para a formação de um senso comum em prol do meio ambiente.

Neste sentido, existem diversos exemplos de plataformas de concessão de informação. Em São Paulo, neste trabalho foram citados os sites "Infocidade", "Observa Sampa", "São Paulo Aberta" e "Planeja Sampa" e "Alegria Centro", que objetivam, de forma geral, conceder informação sobre as questões urbanas, através de diferentes mecanismos de transparência, gestão e governança, visando maior interação e cooperação entre os mais diversos setores da urbe para o incremento e manutenção da qualidade ambiental.

Já na cidade de Santos, estão em andamento diversos projetos para concessão de informação, através de planejamento pela educação ambiental, como: "Quem cuida, recolhe", "Cidade sem Lixo", "Observatório Litoral Sustentável", "Alegria Centro", entre outros (realizados tanto de modo horizontal, ou seja, entre particulares e, por vezes, por iniciativa de particulares, como também de modo vertical, por iniciativa e implementação do Poder Público), que prescindem de ampla participação da população para obtenção de seus objetivos, uma vez que a defesa e proteção do meio ambiente é de responsabilidade tanto do Poder Público quanto da coletividade para a manutenção do equilíbrio ecológico das presentes e futuras gerações.

Referências Bibliográficas

- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função ambiental da propriedade rural*, São Paulo, LTr, 1999.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, 6.ed, São Paulo, Saraiva, 2015.
- DALLARI, Adilson de Abreu. "Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo". *Direito urbanístico e ambiental*. Dallari, Adilson de Abreu; Disarno, Daniela Campos Libório (orgs), Belo Horizonte, Fórum, 2007.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas*, 23.ed, São Paulo, Saraiva, 2008
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.
- LISBOA, Roberto Senise. "O contrato como instrumento de tutela ambiental". *Revista de Direito do Consumidor*, 35, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000.

- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1980.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*, São Paulo, Letras Jurídicas, 2011.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental". *Revista de Direito Ambiental*, 2, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1996.
- NOVELINO, Marcelo; CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Constituição Federal para concursos*, 2.ed, Bahia, Editora Juspodivm, 2001.
- PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2010.
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*, 2.ed, Brasília, Superior Tribunal de Justiça, 2004, Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496209>>.
- RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil – Direito das Coisas*, 5.ed, São Paulo, Saraiva, 2007.
- UNITED NATIONS - UN. *Agenda 2030*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em 03 de abril de 2017.
- UNITED NATIONS - UN. *Agenda 21*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em 04 de abril de 2017.
- UNITED NATIONS - UN. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em 03 de abril de 2017.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>>. Acesso em 05 de abril de 2017.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. *Declaração do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>>. Acesso em 04 de abril de 2017.
- PREFEITURA DE SANTOS. *Alegria Centro*. Disponível em: <<http://www.portal.santos.sp.gov.br/alegria/index1.htm>>. Acesso em 13 de julho de 2017.
- PREFEITURA DE SANTOS. *Cidade sem Lixo*. Disponível no site: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=tags/cidade-sem-lixo>>. Acesso em 13 de julho de 2017.
- PREFEITURA DE SANTOS. *Observatório litoral sustentável*. Disponível no site: <<http://litoralsustentavel.org.br/>>. Acesso em 13 de julho de 2017.
- PREFEITURA DE SANTOS. *Quem cuida recolhe*. Disponível no site: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=tags/quem-cuida-recolhe>>. Acesso em 13 de julho de 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Infocidade*. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 14 de maio de 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Observa Sampa*. Disponível em: <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 16 de maio de 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Planeja Sampa*. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 17 de maio de 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Planeja Sampa – Consulta Pública: interface Digital – parte II*. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/>>. Acesso em 16 de maio de 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *São Paulo Aberta*. Disponível em:
<<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 13 de maio de
2017.