

INTRODUÇÃO

A modernização do território é resultado da socialização capitalista que, nos dias de hoje, se torna bifronte, pois se o dinheiro público é endereçado à construção de sistemas de engenharia úteis aos grandes capitais, também estes edificam infraestruturas que, pelo seu uso coletivo, lhes permitirão enriquecer-se a partir da acumulação de um dinheiro que, se não é público, é claramente social.

(TOPALOV, 1974)

O grau de urbanização da população mundial em 2005 atingiu 48,6%, mas, segundo estudo da ONU, esse percentual atingirá 50,6% no ano de 2010. Enquanto a população rural crescia a uma taxa anual de 0,37%, a população urbana evolui a uma taxa muito maior, de 1,98% anuais. No Brasil, o percentual da população urbana aumentou de 84,2%, em 2005, para 86,5%, no ano 2010, resultado da taxa de crescimento anual de 1,8%, enquanto a população rural experimenta evolução negativa, equivalente a -1,89% anuais (UNITED NATIONS, 2007).

O aumento da população urbana amplia a disputa pelo espaço e evidencia os problemas urbanos e ambientais. A relação entre o crescimento da população urbana e a problemática ambiental é intrínseca: à medida que se observa o crescimento urbano, tem-se a redução das áreas verdes, que vão sendo destruídas para dar lugar a moradias, à infraestrutura viária ou ao lazer urbano (parques, shoppings etc.), as cidades vão experimentando um processo de crescente impermeabilização do solo, intensificando-se o uso de carros, aumentando-se a concentração de poluentes etc.

No Brasil, a insustentabilidade urbana representa uma preocupação concreta. Entre dezembro de 2009 e janeiro de 2010, as chuvas que atingiram a região sudeste provocaram deslizamentos em diversas áreas e estragos em inúmeras estradas.

No Estado de Minas Gerais, uma importante estrada, a BR-356, foi interditada por risco de queda de pedras. No Estado de São Paulo, segundo dados coletados no sítio eletrônico da Defesa Civil do Estado de São Paulo, no período entre os feriados do Natal de 2009 e o Carnaval de 2010 a RMSP foi atingida por chuvas torrenciais que causaram deslizamentos de terra, alagamentos e desabamentos que foram responsáveis por 80 mortes.

No município de São Paulo, a crise socioambiental é de tal gravidade que o tempo médio que o paulistano gasta diariamente no trânsito alcança duas horas e quarenta minutos, segundo o jornal Valor Econômico, edição de 25/1/2010. Nessa edição, publicada no dia em que a cidade completou 456 anos de fundação, foram apresentados alguns dados sobre o município. São Paulo é responsável por 12% do valor do PIB do País; 1,7 milhão de seus residentes usa carros na cidade; são feitos mil novos licenciamentos de automóveis por dia, com reflexos diretos sobre os níveis de poluição e congestionamento. O jornal informa ainda que, numa única manhã, a do dia 21 de janeiro, a chuva causou nove mortes e o tráfego parou.

No Rio de Janeiro, um enorme deslizamento ocorrido em 04 de maio de 2010, praticamente destruiu a favela do Morro do Bumba, na periferia de Niterói. De acordo com dados da Defesa Civil, mais de 40 casas foram atingidas e o número de mortos é superior a duzentos.

Estas são evidências do agravamento da crise das grandes cidades, que se torna mais preocupante quando considerado o aumento da taxa de urbanização da população mundial, acompanhada de maior concentração em um número reduzido de grandes cidades.

Segundo Henri Lefebvre (2002, p. 160), o urbano como forma e realidade nada tem de harmonioso, ao contrário, o urbano é o lugar da expressão dos conflitos. As cidades, em geral, são formadas pela disputa travada entre os diferentes segmentos sociais pela posse e/ou propriedade urbana, na medida em que se estabelece uma relação entre oferta e demanda para acesso ao solo urbano. Nessa disputa, os segmentos sociais de renda mais alta, via de regra, levam vantagem, pois conseguem produzir, construir e transformar não só o seu próprio espaço, como também os espaços dos segmentos sociais populares, de acordo com seus interesses particulares.

Entre os agentes sociais que participam do jogo do mercado imobiliário, jogo este que define essa forma desigual de uso e ocupação do solo urbano, o Estado desempenha papel importante, pois são da sua competência a edição das normas urbanísticas e as políticas econômicas, habitacionais, de provimento e gestão de infraestruturas e serviços públicos. Invariavelmente, o Estado, que deveria exercer o papel de mediador dos conflitos gerados pelos diferentes segmentos sociais que estruturam a sociedade capitalista e de implementador destas políticas socioeconômicas de forma igualitária entre os diferentes segmentos sociais,

principalmente no que diz respeito à produção do espaço urbano, age no interesse dos que detêm a riqueza produtiva e no sentido de encobrir a estrutura fragmentada da sociedade.

Esta alocação desigual de recursos públicos, associada a ações diferenciadas de ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano, são fatores que contribuem para que algumas áreas na cidade sejam mais valorizadas do que outras. Isto é, o Estado, ao privilegiar determinadas áreas com suas políticas públicas e investimentos, contribui para a formação de uma cidade diferencialmente servida por infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos, fato este que gera uma valorização desigual dos diferentes espaços da cidade e uma apropriação também diferenciada destes espaços pelos diferentes segmentos sociais.

Nesse contexto, a atuação do Estado, através das legislações urbanísticas de ordenamento de uso e ocupação do solo urbano, em sintonia com as demandas do mercado, contribui não só para modificar o mapa de valores do solo urbano, como também para distinguir as construções no espaço urbano e, conseqüentemente, a própria formação deste espaço.

A valorização desigual das diferentes áreas da cidade explicita a lógica segundo a qual somente os segmentos sociais de renda mais elevada têm acesso aos espaços mais valorizados da cidade, da mesma forma que a população de baixa renda tem acesso aos espaços menos valorizados.

As normas urbanísticas expressas em Planos Diretores, Códigos de Obras, leis de parcelamento, de uso e ocupação, zoneamentos, em vez de ordenarem o espaço construído de forma equilibrada, vêm contribuindo para intensificar problemas de ordem social, espacial, ambiental e econômico para as cidades e seus habitantes. Isto porque estipulam modelos de assentamentos e comportamentos que, na maioria das vezes, são impossíveis de serem realizados em uma sociedade desigual.

Objetivos

Vários estudos têm procurado compreender as diferentes formas de atuação do Estado no espaço urbano. A maioria deles tem focado o papel do Estado no provimento de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos. Nesta pesquisa, procurou-se contemplar duas situações: a influência dos interesses privados sobre as decisões do Poder Público na condução da política urbana, seja através da

elaboração das leis, seja por meio da aplicação delas, e a presença de um Poder Judiciário ativo e preocupado com a efetividade dos direitos difusos, notadamente o ordenamento territorial e o respeito às regras de preservação ambiental.

Justificativa

Existe uma tendência no meio jurídico em acreditar que os problemas econômicos, sociais, ambientais, enfim, podem ser solucionados por leis. E se não há solução eficaz para tais problemas é porque não existe lei sobre a matéria, ou a lei não é boa, e, portanto, deve ser modificada.

Não se desconsidera nenhuma destas hipóteses, entretanto, a lei, por si só, não é capaz de modificar a realidade. Interesses variados interferem durante o processo de elaboração das leis tornando-as, muitas vezes, produto de uma negociação, instrumento adequado para obter benefícios de diversas ordens.

A grande expectativa a respeito do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, em votação na Câmara dos Deputados, trouxe o seguinte questionamento: seria esta lei essencial para a regulação das questões referentes ao uso e parcelamento do solo? Em que medida uma lei pode tornar um território mais democrático e sustentável?

A pesquisa sobre o tema mostrou que o país conta com um vasto arcabouço normativo a respeito das temáticas urbanística e ambiental. Muitas outras leis foram elaboradas com os mesmos objetivos e, por esta razão, trouxeram as mesmas expectativas, entretanto, não foram capazes de trazer mudanças significativas.

Acredita-se que, neste momento, tão importante quanto tomar conhecimento a respeito da esperada lei futura, entendendo os mecanismos que apresenta, é questionar por que outras leis, com grande potencial socializador, não foram capazes de alterar efetivamente o cenário das cidades brasileiras e o que é necessário para que o Direito à Cidade seja assegurado à coletividade como um todo.

Metodologia

A metodologia empregada foi o estudo e a confrontação de leis federais que tratam da temática urbanística e/ou ambiental. Através da análise destas leis e do PL 3057/2000, procurou-se investigar em que medida os instrumentos por elas criados são capazes de socializar o espaço urbano.

Posteriormente, foi feita uma pesquisa da jurisprudência recente do país no que se refere aos temas urbanístico e ambiental, com o objetivo de desvendar como os tribunais brasileiros estão se posicionando a respeito de tais temas e quais as linhas orientadoras e os principais fundamentos das decisões.

Para a elaboração deste trabalho foram utilizados livros, artigos e teses sobre os temas propostos, além de consulta a bancos de dados como IBGE e *sites* dos tribunais do país e os textos das leis e projetos de lei aos quais o trabalho faz referência.

O trabalho foi organizado em quatro capítulos. No primeiro, procurou-se enfatizar o enfoque mercadológico que tem sido dado às cidades. O processo brasileiro de urbanização foi apresentado em diferentes momentos ressaltando-se os reflexos sociais e ambientais de considerar a cidade pelo seu valor de troca, entendendo-a como uma mercadoria.

No segundo capítulo, abordou-se o processo por meio do qual os conceitos socioambientais foram introduzidos no sistema normativo brasileiro transformando a sustentabilidade em uma orientação constitucional. Em seguida, foi feita a análise de algumas leis que se inserem no contexto urbano-ambiental, ressaltando-se a maneira como os interesses privados interferem na sua aplicação conduzindo a resultados opostos aos desejados e esperados pela coletividade. Embora haja muitas outras leis que abordam tais temas, foram escolhidas aquelas em que, acredita-se, a captura do interesse público pelo privado é mais evidente.

O terceiro capítulo foi dedicado ao PL 3057/2000, que tem o escopo de realizar uma ampla revisão da atual lei de parcelamento do solo e introduzir novos mecanismos de gestão sustentável do território. Procurou-se averiguar a potencialidade dos novos instrumentos trazidos pelo PL para democratizar as cidades brasileiras e torná-las ambientalmente mais sustentáveis.

No quarto capítulo, foi apresentada uma pesquisa jurisprudencial acerca da temática em estudo, buscando mostrar a linha de pensamento que tem sido seguida pelos juízes e os argumentos que têm norteado as decisões recentes. À guisa de conclusão foram feitas reflexões a respeito do papel do Poder Judiciário na efetivação do Direito à cidade.

1 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

À medida que o solo vai recebendo benfeitorias, vai se transformando em mercadoria. O solo urbano vale mais ou menos de acordo com a quantidade e a qualidade das obras úteis que o compõem, como, por exemplo, vias urbanizadas, linhas de ônibus, estação de metrô, dentre outros.

Nesse sentido, o Poder Público, por meio da realização de obras, pode não só melhorar a vida da população que habita ou que habitará determinada área como também pode, por estas mesmas razões, interferir na valorização da área.

O que se espera é que o Poder Público realize obras de melhoria nas regiões mais necessitadas da cidade, amenizando, assim, os problemas decorrentes da má distribuição de renda.

Entretanto, nem sempre as esferas pública e privada encontram-se claramente apartadas. Muitas vezes os interesses público e privado se confundem, e a atuação do Estado acaba ampliando as desigualdades, pois privilegia áreas já equipadas, ocupadas por pessoas de renda mais alta, funcionando como subsídio para o capital privado. À população que auferir baixos rendimentos, não resta outra alternativa senão estabelecer-se por conta própria, sem apoio governamental, nas chamadas áreas periurbanas e/ou áreas públicas ou de preservação ambiental.

Segundo Harvey (1989, p. 213), a capacidade de influenciar a produção de espaço é um importante meio de aumento do poder social, isto porque quem pode afetar a distribuição espacial de investimentos em transporte e comunicações e em infraestruturas físicas e sociais, ou a distribuição territorial de forças administrativas, políticas e econômicas, pode, muitas vezes, obter recompensas materiais.

Susan Fainstein (1996) afirma que as relações espaciais representam modos de dominação. Classes economicamente superiores, que representam pequena parcela da população, manipulam os governos para atingir seus propósitos e conseguir a aprovação de políticas que lhes beneficiam, mas não ao resto da população.

A história da urbanização brasileira é permeada por situações em que a influência do mercado privado interferiu nas decisões do Poder Público. Trata-se de situações em que os interesses privados passaram a conduzir a política urbana, seja

por meio da produção legislativa, seja através da aplicação dos instrumentos legais pela via administrativa.

Esta atuação estatal, por um lado, ampliou as desigualdades dentro do espaço urbano e, por outro, tem comprometido a qualidade ambiental da cidade, prejudicando, portanto, toda a coletividade.

1.1 A cidade como mercadoria

Ao longo dos anos, várias teorias foram elaboradas na tentativa de explicar os arranjos de usos e de ocupação do solo no processo de formação do espaço urbano. A maior parte destas teorias consideraram o fator econômico como o mais relevante, destacando-se a acessibilidade e, ainda, o processo de centralização e de periferização.

No entanto, a complexidade do processo de formação do espaço urbano fez com que outros fatores, além dos já mencionados fossem considerados para explicar sua estrutura. Estes fatores foram os sociais e políticos, como o papel empreendido por cada um dos agentes sociais, destacando-se o papel do Estado; a estrutura fundiária já existente; o sítio natural e modificado onde está assentada a cidade; e o tipo do mercado de terras e imobiliário (RIBEIRO FILHO, 1997).

A teoria que leva em conta todos estes fatores é a que estuda a renda fundiária. A renda fundiária é uma parte do valor de troca do solo, que é capitalizada por seu proprietário ao promover a comercialização do imóvel.

A maioria dos estudos sobre a renda da terra, inclusive os desenvolvidos por Marx, enfocam, prioritariamente, a terra agrícola. No entanto, existem diferenças nos papéis da propriedade fundiária na produção agrícola e na produção urbana.

O solo destinado à produção agrícola é um instrumento de produção de alimentos e insumos agrícolas, enquanto o solo urbano é um suporte passivo de meios de produção (fábricas e indústrias), de circulação (ruas, vias e avenidas) e de consumo (habitações, bancos e terrenos para construção de fábricas). Além disso, os produtos agrícolas são destacáveis do solo e podem ser transportados para comercialização em outros centros de consumo, enquanto os produtos produzidos do solo urbano permanecem ligados ao solo, o que determina um mercado imobiliário urbano muito específico e ausente de uniformidade (SANTOS, B. S., 1984).

Para Marx (1981, p. 741), a renda fundiária diferencial “(...) provém da circunstância de certos capitais isolados empregados num ramo de produção terem fecundidade maior em relação aos investimentos de capital excluídos dessas excepcionais condições favoráveis (...)”. Esse raciocínio pode ser utilizado para entender a renda fundiária no espaço urbano.

Segundo Harvey (1980), solo é mercadoria que não pode se deslocar, assumindo, a partir de sua localização, privilégio de monopólio. Logo, a demanda pelo solo urbano e os investimentos que nele são feitos, fazem com que este adquira um valor, como se fosse uma mercadoria e, por isso, torna-se fonte de renda para o proprietário, capitalizada a uma determinada taxa de juros.

Pelas benfeitorias que recebe, pode gerar riquezas. Assim, no que diz respeito ao consumo, o fator localização da edificação é de suma importância, pois no preço estarão computados não só os custos do terreno urbanizado, mas também os custos de acesso à infraestrutura urbana, aos serviços urbanos, às externalidades e até a outros derivados de pura especulação e não muito claros de serem compreendidos (RIBEIRO FILHO, 1997).

A questão da moradia não se resume a casa, ambiente físico, sua forma, tamanho, sua solidez. Interessa e muito sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércios próximos, as distâncias aos locais de emprego.

Através da implantação de benfeitorias, o Estado contribui para a valorização das propriedades localizadas próximas às melhorias financiadas com recursos públicos.

A dinâmica urbana demonstra que comumente os grupos de alta renda forçam a saída de grupos de menor renda de localidades mais desejadas, onde haja acesso às oportunidades e amenidades. Na disputa por melhor localização na cidade, aos segmentos sociais de baixa renda resta a ocupação das periferias urbanas — regiões onde, via de regra, os serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas são limitados ou inexistentes e o acesso espacial ao mercado de trabalho é precário.

Este processo concorre, juntamente com outros fatores, para a formação de uma estrutura espacial regressiva, que tende a se perpetuar e a se agravar, visto que, à medida que são feitos mais investimentos em áreas mais infraestruturadas, o valor da terra tende a aumentar, trazendo, como consequência, uma gradual exclusão dos grupos de baixa renda e uma sociedade cada vez mais hierarquizada, que tem como referência a sua capacidade político-financeira (RIBEIRO FILHO, 1997).

O Estado é um dos principais agentes construtores e/ou transformadores da cidade. De acordo com o artigo 24 da Constituição da República compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico. O artigo 30 do texto constitucional menciona ainda que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Cabe, portanto, ao Estado, em toda a sua extensão, promover o justo desenvolvimento urbano.

Entretanto, a atuação do Estado no espaço urbano é entremeada por conflitos entre o interesse coletivo, que visa à ordenação do espaço físico para exercício das funções sociais da cidade, e aos interesses dos proprietários que, via de regra, demandam pelo aproveitamento total da superfície de seus lotes, desejam construir o máximo volume para potencializar seus lucros, muitas vezes em níveis exorbitantes, numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto (SILVA, 1995).

De acordo com a teoria da “Máquina de Crescimento Urbano”, de Logan e Molotch, a cidade deve ser entendida não só como reflexo da relação entre capital e trabalho, mas também como espaço de conflitos entre aqueles que usam a cidade como valor de uso (para morar), ou como valor de troca (como mercadoria) (FREITAS, 2008).

No Brasil, o processo de urbanização em curso sugere que o valor de troca se sobrepõe claramente ao valor de uso. Historicamente, o Estado parece estar mais associado às elites. Frequentemente é capturado pelos interesses dos proprietários de terra, empreendedores e empresários e atende aos seus interesses ao invés das necessidades da maior parte da população, que é pobre e possui baixa capacidade de ser ouvida quando são realizadas ações governamentais. A lei, neste contexto, é utilizada como instrumento de dominação.

A “Máquina de Crescimento” é, antes de tudo, um instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia (FREITAS, 2008). A principal característica da “Máquina de Crescimento” é que seu crescimento depende do Estado como promotor da valorização urbana e a este é delegado o papel de implementar políticas que intensifiquem usos do solo que beneficiem o setor privado, e, nesse sentido, não visam ao interesse público.

Para que aconteça a transformação da cidade em uma “máquina de crescimento”, é essencial que haja um consenso entre as elites e a sociedade, sendo isso conquistado a partir do convencimento ideológico.

O Estado atua associado ao setor privado para atender aos interesses deste, mas justifica sua atuação com o argumento de que o crescimento da cidade irá beneficiar a todos os grupos sociais, trazendo-lhes empregos, fortalecendo sua base tributária e produzindo recursos para a ampliação das políticas sociais. Com o desejo de desenvolvimento cria-se o consenso e cobrem-se de licitude as concessões de subsídios a empreendedores, a permissividade da legislação de uso do solo, a facilitação dos processos de licenciamento municipal e estadual. Desta forma, consegue-se convencer a sociedade de que o objetivo da política urbana é viabilizar o crescimento pelo favorecimento das elites que lideram o processo de especulação das cidades.

Segundo Bourdieu (1989), sob o discurso de que a codificação é um conjunto de regras gerais e universais, válidas igualmente para todos, os segmentos sociais dominantes perseguem a dominação simbólica dos segmentos sociais dominados. No entanto, em verdade, a codificação é uma expressão da sistematização, da classificação, da hierarquização, da separação, da divisão, da catalogação, da distinção dos casos e situações.

Além da previsibilidade, da nitidez e da racionalidade, a coerência da norma é outro fator importante da codificação, na medida em que os segmentos sociais dominantes, para exercerem o poder simbólico de dominação, através dela, podem “calcular e prever tanto as consequências da obediência à regra como os efeitos da transgressão”. Nesse processo, aos segmentos sociais dominados não resta outra alternativa senão suportar a força da forma, quer dizer, a violência simbólica.

Assim, compreende-se por que, para a população pobre, a ocupação ilegal em terras alheias impossibilitou o acesso aos créditos imobiliários concedidos pelo Estado e submeteu as pessoas envolvidas aos riscos da habitação irregular e da degradação ambiental.

É nesse sentido que o reconhecimento de duas cidades — legal e ilegal — explicita a não-efetividade ou ineficácia social das normas jurídicas estatais, na maioria das vezes, em virtude da impossibilidade de realizar os comportamentos estabelecidos pelas normas oficiais, em face do descompasso com a realidade social.

A cidade ilegal coexiste com a cidade legal e pode ser reconhecida por abrigar os espaços e os segmentos sociais segregados, cujos direitos não são reconhecidos pelo mundo jurídico oficial, mesmo sendo maioria.

1.2 Urbanização brasileira

1.2.1 Negligência e exclusão no espaço urbano

Na virada do século XIX, o Brasil contava com aproximadamente 10% da população nas cidades (SANTOS, 1993). A partir das primeiras décadas do século XX, o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente (MARICATO, 2001).

As mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade (MARICATO, 2003).

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases da urbanização brasileira. Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade (MARICATO, 2000).

Até 1930, a economia mantém seu epicentro no setor agrário exportador. A partir de então o Estado passa a investir em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando à substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verifique uma ruptura com os interesses hegemônicos. Nesse momento, a população urbana torna-se cada vez mais concentrada nas grandes cidades e cidades médias brasileiras (MARICATO, 2001).

Em 1950, o processo de industrialização entra em nova etapa. O país passa a produzir bens duráveis e até mesmo bens de produção. Além dos inúmeros eletrodomésticos e bens eletrônicos, o automóvel produzido por essa grande

indústria promove, a partir dos anos 50, mudanças significativas no modo de vida dos consumidores e também na habitação e nas cidades (MARICATO, 2001).

Com a massificação do consumo dos bens modernos, dos eletroeletrônicos e também do automóvel, mudam radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homogeneamente moderna. Caio Prado Jr. chama atenção, para a predação ambiental que acompanha cada ciclo econômico brasileiro. Além de utilizar os melhores esforços e a energia do país, que restam imobilizados e abandonados quando o produto que é objeto desse movimento deixa de ser demandado pelo mercado externo, o território também é arrasado, como acontece com o ciclo da cana, do ouro, do café etc. (PRADO JR., 1990).

Entretanto, é com a criação do Banco Nacional da Habitação integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, a partir de 1964, que as cidades brasileiras passam a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasiona a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos (MARICATO, 2001).

Embora tenha sido investido expressivo montante de recursos no mercado habitacional, grande parte da população não foi atendida por esta política. Os recursos foram priorizados para as classes média e alta e a produção pública de habitação foi feita em locais distantes do centro, o que resultou mais vez na concentração de recursos públicos (FGTS) em poder das elites (FREITAS, 2008).

Observou-se o surgimento de grandes Conjuntos Habitacionais estanques no espaço urbano, longe de quaisquer amenidades, segregando a população que não tinha condições de adquirir moradia dotada de adequada infraestrutura urbana.

Com as transformações sociais e econômicas, enfim, criou-se uma nova classe média urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros (MARICATO, 2001).

De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período, mas a riqueza gerada nesse processo permaneceu bastante concentrada.

Becker e Egler (1998, p. 186) acentuam que o Brasil ‘ingressou na modernidade pela via autoritária’, isto porque o projeto geopolítico elaborado para o Brasil pelo regime militar fez com que a economia brasileira alcançasse a posição de oitavo PIB do mundo, o parque industrial atingiu elevado grau de complexidade, a agricultura apresentou indicadores flagrantes de tecnificação e uma extensa rede de serviços interligou a quase totalidade do território nacional, mas a maioria da população brasileira não participou dos benefícios derivados do crescimento econômico.

José de Souza Martins (1994, p. 30), no mesmo sentido, comenta:

na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho.

A característica mais marcante do processo de crescimento experimentado pelo Brasil foi a capacidade de conciliar o crescimento econômico com um dos maiores padrões de desigualdade e exclusão social do mundo.

A expansão desordenada das cidades e a concentração populacional nas metrópoles e cidades médias geraram maior demanda por espaços e serviços que as cidades não estavam preparadas para oferecer. As cidades cresceram sem oferecer condições de emprego, renda, moradia digna aos inúmeros migrantes que deixavam o campo em busca de melhores oportunidades. O resultado foi o crescimento da informalidade e da ilegalidade ao lado da cidade formal e legal.

Bertha Becker e Cláudio Egler (1998, p. 186) afirmam que as metrópoles se tornaram o lugar da crise urbana, das carências sociais de vários tipos manifestando-se em movimentos de posseiros, de invasões de sem-teto e loteamentos clandestinos. Elas, ao mesmo tempo, apresentavam os problemas de gestão complexa comum às grandes aglomerações urbanas que se repartem entre distintas administrações locais, bem como os problemas específicos das cidades de economias periféricas, resultando em elevado potencial de conflitos reivindicatórios de direito à cidadania.

A recessão ocorrida nos anos 80 e 90 trouxe um forte impacto social e ambiental. Segundo Maricato (2001, p. 39), após 1980, a crise econômica

aprofundou as desigualdades, e o processo de urbanização apresenta-se como uma 'máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente'.

Enquanto fortes investimentos em infraestrutura foram feitos nas áreas centrais, grande parcela de pobres, vindos principalmente das áreas rurais do país em função da mecanização da agricultura, não teve como se estabelecer na cidade formal, com os baixos salários pagos pela indústria ou mesmo devido à insuficiência dos empregos criados. Restou a estes ocupar as áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, que eram justamente encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes e áreas alagadas, regiões poluídas, áreas públicas etc. Iniciou-se desta maneira a formação dos bolsões de pobreza nas periferias das cidades e também a ocupação das chamadas "áreas de risco".¹

A exclusão da população trabalhadora do direito à cidade e a busca do acesso à moradia por meio da autoconstrução em áreas de favela foram importantes componentes para o barateamento da mão de obra. (FREITAS, 2008).

Naquele momento, o Estado fechou os olhos para aquele tipo de ocupação, pois fiscalizar significava inserir no orçamento soluções de moradia e serviços públicos para esta imensa massa. Além disso, moradias em terrenos de risco, muitas vezes, funcionavam como moeda para barganhas políticas (MARICATO, 2003).

A ocupação das áreas ambientalmente frágeis além de provocar a degradação da área, que é um bem coletivo, expõe os moradores a riscos de enchentes, deslizamentos etc. Tudo funciona como um círculo vicioso: desde os tempos coloniais e com a explosão urbana do século XX, de modo mais veloz, reproduz-se a cada geração uma apropriação do solo fundamentado numa escassez socialmente criada a partir da legitimação e do funcionamento do mercado de terras. A apropriação dos melhores terrenos por parte de setores sociais mais abastados leva os setores mais pobres a ocupar ambientes físicos, que, para serem corretamente construídos, exigem custos maiores de engenharia e saberes mais complexos. Nestas condições, a autoconstrução torna mais grave a insustentabilidade ambiental. E, ainda, os pobres são apontados como os responsáveis pela degradação ambiental por ocuparem terrenos que deveriam

¹ Pela denominação "áreas de risco" devem ser entendidas as áreas consideradas inapropriadas para habitação ou sujeitas a forças da natureza. Por exemplo, margens de rios sujeitas a inundação, florestas sujeitas a incêndios, beiras de barrancos ou montanhas com risco de desmoronamento ou deslizamento de terra.

permanecer em estado natural. Desabamentos e alagamentos afetam diretamente os moradores dessas áreas (MENEZES, 1996).

Sabe-se que o ambiente urbano se caracteriza por um processo de troca entre a base natural de uma cidade, a respectiva sociedade ali existente e a infraestrutura construída. Portanto, o ambiente urbano é o resultado de diversos processos de interação entre as três instâncias: a humana ou social, a natural e a construída. Os problemas ambientais são definidos quando os elementos humano e/ou construídos atentam contra a qualidade, quantidade ou diversidade dos recursos naturais, de tal forma que dificultem ou impeçam o desenvolvimento sustentável de determinado local, deteriorando-se a qualidade de vida (ACSELRAD, 2004).

Assim, além da injustiça social, a injustiça ambiental caracteriza o modelo de desenvolvimento dominante no Brasil. Segundo Acselrad, Herculano e Pádua (2004), além das incertezas do desemprego, da desproteção social, da precarização do trabalho, a maioria da população brasileira encontra-se hoje exposta a fortes riscos ambientais, seja nos locais de trabalho, de moradia ou no ambiente onde circula. Trabalhadores e população em geral estão expostos aos riscos decorrentes das enchentes, da construção de moradias em solo que contém substâncias perigosas e em beiras de cursos d'água, da proximidade de depósitos de lixo, ou vivendo sobre gasodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Os grupos sociais de menor renda, em geral, são os que têm menor acesso ao ar puro, à água potável, ao saneamento básico, à segurança fundiária.

Nota-se, portanto, que a injustiça ambiental está diretamente relacionada à injustiça social e à desigual distribuição de poder sobre a base material da vida social e do desenvolvimento.

O modelo de Estado paternalista e clientelista a que a sociedade brasileira esteve submetida durante séculos, é, desse modo, um dos principais atores do processo de injustiça social e também ambiental, visto que os mecanismos legais serviram para privilegiar determinadas classes, levando a um resultado exatamente oposto àquele que deveria ter sido perseguido.

A ilegalidade em relação à propriedade da terra é uma das principais causas da segregação ambiental, no campo ou na cidade. Não se deve esquecer que o surgimento da legislação sobre a terra urbana somente foi entendido como necessário quando se revelou essencial para garantir a continuidade do domínio dos proprietários (MARICATO, 2003).

Os Códigos Municipais de Posturas tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade (MARICATO, 2003). A normatividade contribuiu para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribuiu para a segregação espacial.

Não se pode dizer que o processo excludente de povoamento das cidades brasileiras tenha sido resultado da falta de planos urbanísticos, tampouco de legislação. O problema está relacionado com a aplicação da lei, que foi diversas vezes utilizada como instrumento de poder arbitrário.

Em uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio, determinados grupos puderam direcionar os investimentos governamentais e, posteriormente, captaram a renda imobiliária gerada pelas obras públicas, beneficiando-se.

Quando a lógica de mercado exerce sua hegemonia sem ser submetida ao controle público, ocorre um agravamento da desigualdade na provisão de moradias e na distribuição socioespacial de equipamentos e serviços. Neste caso, a exclusão de grande parte da população do acesso a serviços urbanos se consolida e com ela o fenômeno da ilegalidade urbana; o acesso a serviços urbanos e sociais básicos como o saneamento e saúde se torna cada vez mais segregado; também os espaços de convivência e urbanidade se veem reduzidos e tendem à total substituição por espaços privatizados de interação, aos quais grande parcela da população não tem acesso (MARICATO, 2001).

Não foram as leis, mas a força dos interesses privados que conduziu a política urbana e assim determinou a forma de ocupação do solo. Quando era conveniente aplicar as normas para valorizar a área elas eram aplicadas, quando a área não tinha importância econômica ou as leis representavam um obstáculo para a obtenção do lucro, elas eram negligenciadas. O resultado evidente desta ação/omissão estatal é a diferença entre a qualidade de vida e a qualidade ambiental na cidade oficial e na cidade espontânea.

1.2.2 A acomodação da população urbana

Como visto, a impossibilidade de se estabelecer nas áreas centrais da cidade, seja pelo custo da terra ou do aluguel, determinou o surgimento de uma periferia pobre, desprovida de infraestrutura.

A esta periferia, entretanto, soma-se outra, formada pelas classes média e alta e que, diferentemente da anterior, não foi excluída dos centros, ao contrário, optou por este tipo de ocupação. Trata-se de uma periferia formada por loteamentos e condomínios de alto padrão construtivo.

Muitas razões justificam esta segunda periferização, como a elevação generalizada dos preços de terra na cidade, a reação de tais classes contra os problemas urbanos como violência, congestionamentos e poluição e ainda o apelo mercadológico de que tais construções permitiriam um maior contato com a natureza e, portanto, uma qualidade de vida melhor (MARICATO, 2007, p.54).

Esta periferia, entretanto, não é marcada pelas mesmas características da anterior, como a precariedade de equipamentos urbanos, ausência de infraestrutura e deficiência dos serviços públicos. Nestas áreas, investimentos do Estado foram canalizados para viabilizar os interesses dos empreendedores privados. Rodovias, redes de água e esgoto, iluminação, transporte público são parte da infraestrutura patrocinada pelo Estado, o que demonstra que os habitantes exercem influências sobre o Poder Público e muitas vezes são capazes de determinar os rumos dos investimentos públicos.

A priorização em investimentos de infraestrutura que possam viabilizar os empreendimentos diminui os investimentos em políticas sociais, concentra a moradia social em regiões pobres e precárias, incrementa o impacto ambiental e amplia a desigualdade e a segregação.

Conforme já foi mencionado, o valor do solo urbano sofre a influência dos aspectos técnicos ligados às características físicas dos imóveis, localização dentro do espaço urbano, condições de acessibilidade em relação à cidade (PELOZI e ZMITROWICZ, 2003).

Ocorre que, investindo em áreas já estruturadas ou que se destinarão a moradias de luxo, inverte-se a lógica dos investimentos públicos, que deveriam priorizar as áreas mais necessitadas, e amplia-se a desigualdade dentro da cidade (HARVEY, 1980). Segundo Caldeira (2000), o surgimento de condomínios e

loteamentos faz parte de um novo padrão de segregação espacial e desigualdade social na cidade, substituindo aos poucos o padrão dicotômico centro-periferia (rico-pobre).

Há ainda outro aspecto que merece ser mencionado no que se refere a esta periferação das classes altas. Para viabilizar esta ocupação, houve em muitos casos flexibilização das regras de Direito Ambiental e Urbanístico no sentido de conceder licenças para construção em áreas onde a lei proíbe, como matas, córregos, nascentes etc (FREITAS, 2008).

Com o auxílio do Estado, ou sua omissão, os empreendedores imobiliários utilizam o meio ambiente como forma de valorizar os imóveis, anexando a estes e, portanto, vendendo, áreas públicas de preservação ambiental. Áreas que, de acordo com a Constituição Federal, constituem bens de uso comum do povo e, portanto, pertencem a toda a coletividade, além de possuírem funções essenciais de equilíbrio ambiental.

O processo de urbanização brasileiro continua apresentando sinais de mudanças importantes e significativas. Mudanças estruturais na vida social decorrentes do processo da globalização continuam alterando a lógica da produção e do consumo do espaço.

Entretanto, a transformação que a nova ordem econômica mundial gerou para as cidades não mudou o quadro de desigualdade. Ao contrário, a superação da hierarquia urbana, instituída pela indústria, por cidades globais, informatizadas e dinâmicas, que se apresentam na sociedade da informação, poderá ampliar ainda mais a segregação e conseqüentemente a degradação. Não só porque a globalização, com seu corolário de automatização e terceirização, exclui dos processos produtivos a mão-de-obra menos qualificada, aumentando os índices de desemprego e criando novas demandas de quadros altamente qualificados (NEIRA ALVA, 1994), mas também porque a economia global tem grandes impactos sobre o meio ambiente, que precisam ser controlados pelo Estado.

Ojima (2006) explica que esta nova transição urbana é uma fase em que as tendências de crescimento populacional urbano perdem sua força para dar lugar à acomodação dessa população dentro do tecido urbano. O surgimento de condomínios e loteamentos faz parte deste processo de acomodação da população no espaço urbano.

Dentro da nova ordem econômica a atuação do Estado para assegurar a justiça social e ambiental continua sendo fundamental.

Segundo Ronaldo Coutinho (2006), a sustentabilidade constitui a alternativa possível e desejável para corrigir os profundos efeitos da crise global da sociedade contemporânea, capaz, inclusive, de compatibilizar a 'qualidade de vida' com a intrínseca lógica implacável da acumulação capitalista, que integra e articula, de forma sempre crescente a superexploração e a precarização do trabalho, a degradação ambiental e a recusa de qualquer padrão ou medida humana no estabelecimento de objetivos e aspirações. O autor afirma ainda que a sustentabilidade vista como um paradigma contraposto à globalização e aos efeitos perversos da mundialização do capital articula projetos de gestão urbana democrática, como suporte jurídico inovador (regularização fundiária, função social da propriedade urbana e da cidade, normas jurídicas de proteção ambiental, formas de proteção do direito à moradia, ou em termos mais abrangentes, controle jurídico do desenvolvimento urbano).

É interessante notar que apesar de ter inicialmente atendido aos interesses de famílias de alta renda, esse padrão residencial hoje passa a representar um modelo de consumo difundido entre várias camadas sociais. Trata-se, portanto, de uma nova estratégia do mercado imobiliário, que novamente direciona os investimentos públicos e interfere na produção do espaço.

Resta questionar se o Estado está cumprindo seu papel de agente ordenador do território, ou se outra vez está agindo e/ou se omitindo no sentido de beneficiar o mercado imobiliário e prejudicar a coletividade, ou seja, flexibilizando a legislação e deixando de realizar a fiscalização que o interesse público impõe.

Hely Lopes Meireles (1996: 306) explica:

"O licenciamento administrativo das obras é o meio de que o Poder Público lança mão para impor e controlar a observância das normas técnicas e legais da construção. Desde a elaboração do projeto até a conclusão da obra, a construção fica sujeita à fiscalização da autoridade competente, que, para o início da edificação, expede o alvará de construção e, para o início de uso da obra concluída, expede o alvará de ocupação ou auto de vistoria, vulgarmente conhecido por 'habite-se'. Esse policiamento da construção tanto pode alcançar as obras urbanas como as edificações rurais, visto que umas e outras têm profundas implicações com o bem-estar do indivíduo e da coletividade; mas, por incúria das Administrações, até hoje só se tem legislado para as construções urbanas. A inobservância ou desatendimento das normas técnicas e legais da construção ou da regulamentação profissional sujeita o infrator a penalidades diversas, que podem variar desde a aplicação de multas até a interdição e demolição da obra, com suspensão ou até mesmo cassação do exercício profissional ou da empresa construtora responsável pela ilegalidade.

E se a obra não possuir licença, portanto, clandestina, deve ser demolida, mediante ordem sumária da Prefeitura, porque, em tal caso, o particular está incidindo em manifesto ilícito administrativo com o só ato de frustrar a apreciação do projeto, que é pressuposto legal de toda construção. Como a construção é atividade sujeita a licenciamento pelo Poder Público, a ausência de licenciamento faz presumir um dano potencial à Administração e à coletividade, consistente na privação do exame do projeto e na possibilidade de insegurança e inadequação da obra às exigências técnicas e urbanísticas. O ato ilegal do particular que constrói sem licença rende ensejo a que a Administração use o poder de polícia que lhe é reconhecido, para embargar, imediata e sumariamente, o prosseguimento da obra e efetivar a demolição do que estiver irregular, com seus próprios meios, sem necessidade de um procedimento formal anterior, porque não há licença ou alvará a ser invalidado. Basta a constatação da clandestinidade da construção, pelo auto de infração, para o imediato embargo e ordem de demolição.”

Assim, além do prejuízo coletivo que advém da apropriação ou destruição de áreas públicas ambientalmente protegidas, a negligência do Poder Público em relação às normas urbanísticas e ambientais representa risco para os habitantes. Isto porque o custo para construir em áreas frágeis é maior porquanto a construção envolve técnicas mais complexas, e se este custo fosse internalizado pelos investidores imobiliários, ele inviabilizaria o negócio, pois elevaria o preço final do imóvel. O Poder Público, portanto, está criando um risco extra para o futuro morador ao submeter-se às pressões do mercado e conceder as licenças.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva (1995: 395) faz a ressalva quanto à contínua fiscalização pelo Município, nos parcelamentos, em três momentos bem definidos:

- a) antes da atuação do interessado, que é o mais importante, dito controle prévio, que se realiza pela aprovação de planos e projetos, pelas autorizações e pelas licenças;
- b) durante a atuação do interessado, dito controle concomitante, que se efetiva pelas inspeções, comunicações e fiscalização; e
- c) finalmente, depois da atuação do interessado, o que se dá pelo controle sucessivo ou ‘a posteriori’, mediante auto de vistoria, de conclusão ou habite-se.

Assim, pode-se concluir que em casos de desastres em áreas de risco, o Poder Público, geralmente o Poder Municipal, que, de acordo com a Constituição Federal, é o responsável direto pela política urbana, deve ser acionado juntamente com o empreendedor, pois, ou não foi diligente na concessão da licença ou foi negligente e não fiscalizou a construção irregular ou clandestina.

2 POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Pode-se dizer que faz pouco tempo que a questão urbano-ambiental alcançou as arenas públicas e que o meio ambiente passou a ser abordado como um problema social.

O reconhecimento de que a gestão ambiental integra a gestão urbana e de que a cidade deve ser compreendida em seu aspecto socioambiental é o resultado de um processo lento, que ainda está em construção.

Embora a legislação brasileira seja bastante evoluída neste aspecto, a prática social mostra que para se chegar à justiça social e ambiental ainda há um longo caminho a ser percorrido.

2.1 A introdução de conceitos ambientais na gestão urbana

Conforme já foi apontado, a falta de uma política urbana e de investimentos em equipamentos e serviços para o atendimento das necessidades criadas pela intensa concentração da população nas cidades durante as quatro décadas de crescimento econômico acelerado (1940 a 1980) gerou uma profunda degradação do meio ambiente em praticamente todas as grandes cidades brasileiras.

Apesar deste quadro, as autoridades oficiais mostravam-se pouco sensíveis quanto à problemática ambiental, que era tratada como a antítese do desenvolvimento econômico. Essa posição foi explicitada na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, quando o Brasil foi um dos principais articuladores do bloco dos países em desenvolvimento que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância dos problemas ambientais, sob o argumento de que a principal poluição era a miséria (MENEZES, 1996).

Contudo, internacionalmente, a questão ambiental assumia dimensões muito mais responsáveis, o que fez com que, em 1973, o governo criasse a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), numa clara intenção de modificar sua posição diante da opinião pública internacional. Paradoxalmente, esta secretaria ficou subordinada ao Ministério do Interior, um dos principais órgãos responsáveis pela formulação das políticas de crescimento econômico acelerado (MENEZES, 1996).

Ainda em 1973, por intermédio de lei complementar, foram institucionalizadas as regiões metropolitanas e, em seguida, em 1974, houve a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) (Menezes, 1996).

Objetivos de controlar o desenvolvimento urbano também ganharam destaque quando da elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND) para o período de 1975-1979. No capítulo sobre desenvolvimento urbano, controle da poluição e meio ambiente, foi definida a necessidade de colocar sob a responsabilidade da CNPU a integração de várias agências encarregadas de investir em áreas urbanas e a programação de uma ação complementar para integração social.

Como nesse momento, em função da centralização do poder, os municípios estavam destituídos de suas capacidades técnico-administrativas para autogerenciar seus problemas, cabiam aos governos estaduais o efetivo desenvolvimento e a implantação das estruturas destinadas a gerenciar o meio ambiente. Assim, passam a ser criadas várias agências estaduais: CETESB (SP), FEEMA (RJ), SUREHMA (PR) (MENEZES, 1996). Movimentos populares ambientalistas e por melhores condições de vida começaram a surgir em todo o país.

Em 1981, foi editada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada em 1983. Nela se consolidou pela primeira vez o preceito da conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) coube a responsabilidade de formular a política ambiental.

Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, incorporando a estrutura do BNH. Dois anos depois este ministério foi transformado em pasta de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Em seguida, no governo Sarney, esta pasta foi extinta. A Sema voltou ao Ministério do Interior (MENEZES, 1996).

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pela fusão da Sema com agências federais da área de floresta, borracha e pesca. Um ano depois, no governo Collor, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, à qual o IBAMA ficou subordinado administrativamente.

Os preparativos para o processo constituinte, iniciado com as eleições de 1986, incitaram a discussão e a articulação do movimento ambientalista. Neste período, foi criado o Partido Verde, e o movimento ambientalista se profissionalizou.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou os ideais do Estado de Bem-Estar Social no país. Para tanto, atribuiu ao Estado (e em alguns casos, também à coletividade, por meio de instituições de democracia participativa) a responsabilidade de elaboração e concretização de uma série de políticas públicas, substanciadas pelos chamados Novos Direitos (de cunho coletivo e difuso), que se caracterizam por uma perspectiva social e ambiental inédita no Direito e nas Políticas Públicas Nacionais, também chamada perspectiva socioambiental (VIEIRA, 2007).

O socioambientalismo foi construído com base na ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental.

Segundo Juliana Santili (2005: 35):

o socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

O modelo socioambientalista, portanto, surgiu em um cenário de forte mobilização popular e participação social, combinado com um conjunto de temas que emergiram no cenário mundial nas décadas anteriores: direitos das minorias, especialmente mulheres e negros, combate à discriminação de gênero e ao racismo, proteção aos portadores de deficiências físicas, e aos direitos das crianças, adolescentes, idosos e índios, reconhecimento da diversidade étnica e cultural,

proteção ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural e ao meio ambiente (SANTILI, 2005).

Os direitos socioambientais se inserem no contexto dos novos paradigmas jurídicos, de acordo com os quais os direitos humanos tradicionais - como defendidos nos séculos XVIII e XIX - devem ser ampliados, incluindo-se os direitos de caráter social e os difusos.

Nessa acepção, o meio ambiente passa a ser entendido como direito social, assim como o patrimônio cultural e os direitos do consumidor – categorias diferentes entre si, mas associadas aos interesses difusos. O interesse difuso se diferencia do coletivo na medida em que não é possível determinar exatamente quais são os sujeitos passivos do direito difuso, ao passo que os sujeitos de direito coletivo são determináveis. Segundo Hugo Mazzilli (2003, p. 48), os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas entre as quais inexistem vínculos jurídicos ou fáticos precisos.

A Constituição de 1988, no artigo 225 da CF, ampliou-se o campo de atuação da sociedade civil na gestão do meio ambiente, determinando caber ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo. No que diz respeito à esfera pública, o texto constitucional introduziu como novidade a ação concorrente das três esferas de poder (União, Estados e Municípios) para legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), e a competência comum dos três níveis federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI). Objetivamente, portanto, deu autonomia aos Estados e Municípios para exercer políticas ambientais. Além de dedicar um capítulo à questão ambiental, atribuiu também um capítulo à questão urbana, composto pelos artigos 182 e 183. Estes artigos foram regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade.

O esvaziamento político que os Municípios haviam sofrido no período ditatorial foi revertido com a nova Carta Constitucional, que, inclusive, elevou o Município à condição de ente federativo. Os recursos e as decisões mais importantes, que haviam ficado centralizados no governo federal, foram resgatados e mesmo ampliados. Os municípios, juntamente com outras esferas governamentais, passaram a ter que empreender ações visando a proteger o meio ambiente, além de ‘promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico’.

Um passo importante também foi dado em resgate da cidadania. Pela primeira vez, determinou-se a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, além de prever que os próprios municípios passassem a elaborar e votar suas leis orgânicas.

A Constituição consagrou ainda o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, em seus diversos níveis e instâncias, impondo-lhe a obrigação tanto de prevenir como de reparar danos ambientais. O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal é complementado pelo princípio da participação democrática e da transparência na gestão dos recursos ambientais, por meio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, da participação da sociedade civil em colegiados ambientais e em audiências públicas e do efetivo controle social sobre as políticas públicas. O acesso à informação e à educação ambiental foi também reconhecido como fundamental à formação e à capacitação para a participação consciente e eficaz na gestão socioambiental.

A partir da Constituição de 1988, portanto, a discussão sobre o papel do município como condutor da política urbana intensificou-se, e sedimentou-se o entendimento de que a gestão ambiental está incluída no conceito de gestão urbana, vez que os procedimentos de controle urbanístico devem respeitar as limitações contidas nas leis ambientais para que os benefícios e os ônus sejam distribuídos de forma equitativa por todo o território da cidade.

É importante ressaltar que a institucionalização da questão ambiental no Brasil foi consequência de um processo mundial de reconhecimento e valorização destes aspectos como essenciais para um salutar processo de desenvolvimento. Vale lembrar que em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida por ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, 179 nações representadas se comprometeram com um programa objetivando viabilizar a adoção de um novo padrão de desenvolvimento (BEZERRA, 2000).

Os signatários assumiram o compromisso e o desafio de concretizar nas políticas públicas de seus países as noções de desenvolvimento sustentável. O documento ficou conhecido como Agenda 21. Nela, foi reunido o conjunto mais amplo de premissas e recomendações sobre como as nações devem agir para alterar o seu vetor de desenvolvimento através de modelos sustentáveis.

Ficou estabelecido que os governos têm a responsabilidade de facilitar a implementação da Agenda 21 em todas as escalas, sendo que todos os segmentos

sociais são considerados parceiros na busca deste ideal. O texto final, em seu capítulo 40, ressalta a necessidade de se “monitorar e de se avaliar sistematicamente o processo de desenvolvimento [...] e o estado do meio ambiente e dos recursos naturais”. Entende-se, dessa maneira, que os Estados devem promover políticas de desenvolvimento para que indivíduos possam ter seus postos de trabalho, sua moradia, sua alimentação, mas estas políticas devem ser desenvolvidas em consonância com os limites definidos pelo próprio meio ambiente (GUERRA, 2006).

A sustentabilidade não é um estado, mas um processo; portanto, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está em construção. No entanto, seu conteúdo situa em torno da ideia de as necessidades das gerações presentes não comprometerem a capacidade das gerações futuras de alcançar a satisfação de seus próprios interesses, garantindo, dessa forma, uma relação saudável entre o homem e o meio ambiente (BEZERRA, 2000). A noção de desenvolvimento sustentável ficou definida no Relatório Brundtland, elaborado ao longo de três anos de trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas, que teve como presidente a ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland.

Conforme depreende-se do referido relatório, para que a ideia de compatibilidade sugerida pelo princípio do desenvolvimento sustentável seja alcançada, devem ser consideradas as seguintes dimensões (GUERRA, 2006):

1. Ecológica: refere-se à base física do processo de crescimento e tem como objetivo a manutenção dos estoques de capital incorporado às atividades produtivas.
2. Ambiental: refere-se à capacidade de sustentação dos ecossistemas.
3. Social: tem como referência o desenvolvimento e como objeto a melhoria da qualidade de vida da população.
4. Política: refere-se ao processo de construção da cidadania e visa garantir a plena incorporação dos indivíduos ao processo de desenvolvimento.
5. Econômica: implica gestão eficiente dos recursos e regularidade dos fluxos de investimento público e privado.
6. Demográfica: revela limites da capacidade de suporte do território e de sua base de recursos.
7. Cultural: capacidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas que compõem a identidade de um povo.

8. Institucional: cria e fortalece engenharias institucionais e/ou instituições que levem em conta a sustentabilidade.

9. Espacial: busca maior equidade nas relações inter-regionais.

Ressaltar a existência das diversas dimensões da sustentabilidade justifica-se porque somente dessa forma é possível alcançar a chamada 'sustentabilidade ampliada', definida como o encontro político e necessário entre a agenda ambiental e a agenda social (BEZERRA, 2000). A sustentabilidade urbana pressupõe esse encontro necessário entre a legislação/atuação urbanística e a ambiental.

Não há, entre os especialistas, um consenso sobre o que seja o meio ambiente. Trata-se de uma noção cujo conteúdo, em razão da riqueza e da complexidade, é mais intuído do que definível.

A palavra ambiente indica o lugar, o espaço que envolve os seres vivos ou as coisas. Daí, parte da doutrina (MILARÉ, 2001; ANTUNES, 2005) considerar redundante a expressão meio ambiente, uma vez que ambiente já inclui a noção de meio.

Numa concepção ampla, o meio pode ser entendido como abrangendo toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Inclui, portanto, o meio ambiente físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna, pela flora, e, também pelo meio ambiente artificial ou humano, formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem, como assentamentos de natureza urbanística e demais construções (MILARÉ, 2001). Logo, o ambiental é a síntese, ainda que contraditória, entre o natural e o social, sendo a questão ambiental nas cidades uma das expressões mais completas deste conflito.

O Direito Brasileiro expressamente conceitua meio ambiente. De acordo art. 3º, I da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), deve-se entender por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas.

O legislador adotou um conceito amplo de meio ambiente, certamente, por entender que seus aspectos são indissociáveis. A sustentabilidade urbana enuncia justamente a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação ambiental seja enfrentada em conjunto com o problema da pobreza e das condições insatisfatórias de vida.

O rápido crescimento da população urbana deveria vir acompanhado de políticas que regulassem o uso do solo, de modo a preservar a sustentabilidade da expansão urbana. No Brasil, no entanto, a já referida primazia do desenvolvimento econômico sobre a tutela urbano-ambiental levou à opção governamental pela omissão, que resultou no crescimento desordenado das cidades, alimentado por fluxos migratórios intensos (MARTINE, 1995). Os investimentos do Estado em algumas áreas e a sua ausência em outras contribuíram para o surgimento de um território espacial e socialmente fragmentado.

Para combater essa fragmentação, o processo de redemocratização que se seguiu ao regime militar (1964-1985) incluiu mudanças significativas na legislação urbana e na ambiental. Foram criados diversos novos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para mitigar os efeitos da má distribuição de renda e reverter o passivo ambiental. A seção a seguir apresentará alguns destes instrumentos legais e questionará sua real efetividade. A pergunta-chave é: em que medida os instrumentos previstos nas leis urbanísticas e ambientais são capazes de tornar a cidade mais democrática e sustentável?

2.2 A legislação urbano-ambiental e os interesses privados

A gestão pública e social do solo urbano não despertou preocupação das autoridades brasileiras senão a partir do regime militar (1964-1985), quando o desenvolvimento urbano entrou na agenda das políticas sociais, tendo sido criados organismos governamentais especializados. Mas foi na atual década que se pôde observar significativo processo de institucionalização da questão urbana no país, com a implementação e/ou discussão de leis importantes como: o Estatuto da Cidade (2001); o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2007); o marco regulatório do saneamento (2007); e, mais recentemente, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial.

Entretanto, apesar de ter havido aumento da produção legislativa a respeito das temáticas urbana e ambiental visando a assegurar o direito à cidade sustentável, o acesso e a fruição de tais direitos no país ainda não são extensivos a toda a coletividade. As razões são muitas, vão desde deficiências na produção legislativa, passando pela falta de vontade política até chegar à preponderância do

interesse privado, pois assegurar amplamente esses direitos significa interferir no direito à propriedade.

No âmbito da gestão ambiental urbana, algumas leis federais interessam diretamente aos planejadores urbanos. É o caso do Código Florestal (Lei 4771/65), da Lei de Parcelamento Territorial Urbano (Lei 6766/79), da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei 6938/81), do Estatuto da Cidade (Lei 10257/01), dentre outras. Contudo todas essas leis estão hierarquicamente subordinadas às diretrizes instituídas pela Constituição Federal, nos artigos 182, 183 e 225. A seguir serão analisadas algumas dessas leis.

2.2.1 Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA - (Lei 6.938/81)

A Lei 6.938/81, considerada o marco da proteção ambiental brasileira, é o instrumento apto ao desempenho da aplicação das diversas normas legais esparsas que cuidam da proteção ambiental no Brasil.

A PNMA foi organizada em uma estrutura de natureza conceitual que implicou o estabelecimento de conceitos, objetivos e instrumentos da gestão ambiental. Segundo Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 7), sua função é guiar a aplicação das demais leis que tratam da proteção ambiental no Brasil, portanto, trata-se de *'uma lei para a aplicação de leis'*, embora seja da mesma hierarquia das leis cuja aplicação pretende coordenar.

A PNMA deve ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentável da sociedade e da economia brasileiras (ANTUNES, 2005).

Por meio dessa lei torna-se possível estabelecer os limites e a legitimidade das ações de proteção e de conservação ambiental e da avaliação dos impactos provocados pelas atividades humanas, aplicando-se os instrumentos destinados ao seu controle.

A PNMA, portanto, é uma lei instrumental, que deve dialogar com todas as demais leis que tenham por objetivo garantir a sustentabilidade e o equilíbrio ambiental. A implementação da PNMA faz-se a partir de princípios que estão estabelecidos na Constituição Federal e nestas outras leis ordinárias, como, por exemplo, o Estatuto da Cidade, a Lei de Zoneamento e de Parcelamento urbano.

A lei da Política Nacional do Meio Ambiente instituiu princípios que deveriam orientar o uso dos instrumentos criados pelas outras leis para tornar a cidade mais democrática. Apesar disso, não são raras as situações em que outros interesses orientam a aplicação de tais instrumentos legais alterando, assim, o resultado esperado.

2.2.2 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade representa uma verdadeira mudança de paradigma para o planejamento urbano no Brasil, definindo diretrizes que apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização.

Tais desafios deverão ser alcançados por meio de instrumentos que poderão induzir novas lógicas de construção das cidades, tais como operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção e Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), além de regularização fundiária, como usucapião e concessão de uso.

Com o Estatuto da Cidade, regulamentou-se o artigo 182 da Constituição, de acordo com o qual a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade, em regra, visam a promover a função social da propriedade, evitando a retenção especulativa de imóveis e engendrando um benefício coletivo - seja pela maior oferta de imóveis em áreas qualificadas, seja pela redução dos preços.

De acordo com o texto legal, o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida a função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, especialmente a municipal. Desse modo, reforça-se a condição do Município de protagonista na condução da política urbana.

Segundo Edésio Fernandes (2002, p. 31), cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, pela formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terra e construções urbanas coexistam necessariamente com

outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

No entanto, observa-se, comumente, que, apesar do comando constitucional e do arcabouço normativo à disposição, o resultado muitas vezes não é um projeto comum para o bem estar de todo o município.

Quando da formulação dos planos diretores, por exemplo, o que orienta as decisões nem sempre são o interesse coletivo e o bem estar dos cidadãos, mas o somatório dos interesses dos três grandes blocos: o mercado imobiliário, que defende a ampliação do coeficiente de aproveitamento em determinadas regiões; o setor popular, que defende a implementação das ZEIS e o incentivo à construção de Habitação de Interesse Social; e a classe média, que luta pela manutenção das zonas exclusivamente residenciais. A síntese final ocorre quando cada um dos setores garante seus objetivos principais e acata aqueles que lhe são aparentemente indiferentes (MARTINS, 2006). Normalmente, o mercado imobiliário e as classes médias conseguem assegurar maior parcela de benefícios.

Os instrumentos legais tanto podem ser utilizados como indutores de um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável, quanto para gerar recursos orçamentários, reforçando na cidade o desequilíbrio e retrocessos de segregação. Atente-se para o caso das operações consorciadas.

Na operação urbana consorciada, o Poder Público Municipal realiza um conjunto de intervenções com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações e melhorias urbanísticas. Os recursos obtidos serão aplicados na própria área.

Este é um excelente negócio para os empreendedores imobiliários, que compram terrenos baratos e os mantêm inutilizados enquanto aguardam que o Poder Público faça obras que os valorizem. Mesmo que isto demore, continua sendo vantajoso, pois, de acordo com a Constituição, os mecanismos de sanção pelo descumprimento da função social são progressivos no tempo, assim, dificilmente, haverá prejuízos.

Outro instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade com grande potencial socializador do espaço são as ZEIS. As ZEIS são perímetros demarcados em lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social – HIS, ou para a sua regularização, quando se trata de áreas de assentamento informal (MARICATO, 2006).

A criação de ZEIS tem por objetivo a inserção da habitação de interesse social no tecido urbano, evitando a remoção, a segregação e os riscos ambientais. Expressam a intenção de rever o conceito de que a habitação popular pode ser ofertada pela construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em terrenos baratos, ambientalmente frágeis, distantes do centro, sem infraestrutura e sem acesso (MARICATO, 2006).

Porém, as ZEIS encontram barreiras na legislação. Isto porque a regularização, mesmo em ZEIS, submete-se aos parâmetros da Lei Federal 6766/79, considerados praticamente inatingíveis nos contextos concretos. São procedimentos que exigem precedências, principalmente de posse e registro, e que remetem a aprovação ou a regularização a um hermético círculo vicioso (MARTINS, 2006).

Outro obstáculo enfrentado pelas ZEIS é a incompatibilidade com o disposto na Lei Federal 7.803/89, que estendeu a aplicação do Código Florestal (Lei 4771/65) às áreas urbanas. Por esta lei, não é possível qualquer tipo de implantação de infraestrutura, seja de saneamento ou de contenção de erosão.

Embora a Resolução 369/2006 do CONAMA tenha trazido alguma perspectiva de dialogar com as ZEIS, permitindo ao órgão ambiental competente autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável em área urbana, considerada de interesse social, ainda assim tal intervenção está sujeita a procedimentos e tramitações de difícil equacionamento.

Alguns autores afirmam que as normas que regulam as APPs constituem as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental e a questão urbana, razão pela qual, a seguir, o assunto será abordado de forma mais detalhada.

2.2.3 As Áreas de Preservação Permanente no espaço urbano

As Áreas de Preservação Permanente – APPs, são áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta, tendo em vista garantir a preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como o bem-estar das populações humanas.

Especificamente nas áreas urbanas, as funções das APPs se projetam nos seguintes benefícios da cobertura vegetal (PINHO, 1999, p. 133):

1. contenção de enchentes, principalmente em áreas de solos propícios ao processo de erosão;
2. aumento da umidade relativa do ar;
3. amenizam a temperatura em climas tropicais e equatoriais;
4. dispersam poluentes e absorvem ruídos urbanos;
5. funcionam como elemento paisagístico na orientação urbana e rural;
6. podem bloquear o vento indesejável em áreas urbanas;
7. barreiras verdes também podem direcionar o vento para locais desejados e
8. ajudam na preservação de espécies de pássaros.

O regime de proteção das APPs é bastante rígido tendo como regra a intocabilidade, admitida excepcionalmente a retirada da vegetação apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social legalmente previstos.

As cidades, não raro, nascem e crescem a partir de rios, pois, além de funcionarem como canais de comunicação, os rios dão suporte a serviços essenciais, que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. Ao longo desses cursos d'água, em tese, deveriam ser observadas todas as normas que regulam as APPs. Na prática, todavia, essas e outras APP têm sido ignoradas na maioria dos núcleos urbanos, realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d'água, e a eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, como as enchentes e os deslizamentos de encostas (ARAÚJO, 2002).

Os empreendedores urbanos ocupam as APPs, com quadras urbanas ou áreas públicas diversas como sistemas de recreação e vias públicas. Argumentam que por não existirem mais florestas nas cidades, essa regulamentação, que está prevista no Código Florestal, não mais se aplica.

A controvérsia decorre da inserção do parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal, através da Lei nº 7.803, de 1989. Esse parágrafo teve por objetivo estender a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas. Ocorre que a redação do texto legal tem gerado posições totalmente antagônicas em relação à sua interpretação. A discussão ampara-se no significado do termo "limites", presente no texto do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, a seguir transcrito:

"Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.”

Por um lado, tem-se a interpretação de que o termo “limites” não pode ser compreendido como significando as mesmas quantidades numéricas contidas na norma federal, pois, se assim fosse, não seria a lei municipal senão mera repetição daquela (MAGRI E BORGES, citados por ARAÚJO, 2002).

Não pode também ser entendido como estabelecendo aquelas quantidades como limite mínimo a ser obedecido pelo legislador local, que assim só poderia estatuir restrições maiores. Isso porque tal situação redundaria no paradoxo de impor para o espaço urbano padrões mais rigorosos do que para o natural (MAGRI E BORGES, citados por ARAÚJO, 2002).

Segundo Magri e Borges, a expressão “limites” apenas pode significar que a lei municipal não pode fixar padrões mais rigorosos do que os contidos na federal, que constitui, portanto, o seu teto. Para os autores, *esse critério visa a assegurar que não seja a propriedade urbana mais onerada do que a rural pelas restrições impostas à sua utilização em prol da preservação ambiental.*

Outros autores, entretanto, como Bessa (2002) e Machado (2002) sustentam posição diametralmente oposta, afirmando que os limites referidos no art. 2º, do Código Florestal, são limites mínimos, ou seja, as leis locais poderiam estabelecer limites mais rigorosos.

Existem ainda aqueles que defendem a simples inaplicabilidade dos limites para APPs constantes do Código Florestal às áreas urbanas, remetendo o assunto à legislação urbanística.

Segundo estes autores, as exigências estabelecidas no artigo 2º do Código Florestal² são para imóveis situados na zona rural, não só pelo que estipula o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, anteriormente transcrito, como pelo advento da Lei 6.766/79, que determinou, para loteamentos urbanos, uma faixa *non aedificandi* de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes.

É importante, nesse ponto, fazer registro histórico da legislação.

² As faixas indicadas na letra a, do artigo 2º, do Código Florestal variam de acordo com a largura dos rios ou cursos d’água, sendo de trinta metros a faixa mínima, em ambos os lados, medida das suas margens e de um raio mínimo de cinquenta metros nas nascentes e nos chamados olhos d’água. Ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais as faixas mínimas variam de acordo com a utilização desses mananciais.

Quando instituído, o Código Florestal (Lei 4.771/65) impunha a área de preservação permanente mínima de cinco metros.

Após, a Lei 6.766/79 estabeleceu em seu artigo 4o, III, que, “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica”. Ora, a maior exigência da legislação específica surgiu em 1986, quando a metragem mínima consagrada no artigo 2º – trinta metros – passou a ser exigida pelo Código Florestal, vez que a Lei 7.511, de 07 de julho de 1986, modificou a redação de tal artigo do Código Florestal, sendo que a Lei 7.803/89, ao modificar a redação mais uma vez do artigo 2º, reiterou as dimensões anteriormente estabelecidas.

Não há qualquer conflito de normas, pois a lei posterior – o Código Florestal em sua nova redação – representa a legislação específica, e, sobretudo, posterior, que afasta a incidência da Lei 6.766/79 na metragem estabelecida.

O parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal encerra, antes de tudo, uma advertência, pois, “além de serem respeitadas as leis de interesse local – urbanísticas – deve-se atender à faixa marginal mínima estabelecida no Código Florestal, aplicando-se este, caso aquelas leis locais estabeleçam restrições mais brandas.” Além disso, é sabido que a lei não contém palavras inúteis. Logo, não seria necessário que o parágrafo único utilizasse a locução “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”, bastando afirmar que as normas municipais regulariam os limites.

Dessa forma, a interpretação não pode conduzir ao absurdo de permitir que nas áreas urbanas, exatamente onde a proteção é mais necessária, os limites sejam reduzidos.

A MP nº 2.166-67/01 alterou o conceito³ das APPs disposto no Código Florestal, além de elencar os casos especiais em que é possível a supressão de sua vegetação (interesse social, utilidade pública, obtenção de água, supressão eventual e de baixo impacto), delegando ao CONAMA, a competência para definir outros casos. Cabe ressaltar que tal MP foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade

³ Art. 1º - (...); II – (...) área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (NCFB, Lei nº 4.771/65, alterado pela MP nº 2.166- 67/01)

(ADI), na parte em que modificou o Código Florestal, ao prever a alteração ou supressão de vegetação em APP (DIAS e SOLER, 2009).

Posteriormente o CONAMA editou a Resolução n. 369/06, que permitiu ao órgão ambiental competente autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável em área urbana, considerada de interesse social, quando: inexistir alternativa técnica locacional; inexistir riscos de agravamento de processos como enchente, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa; for declarada pelo Plano Diretor do Município, ou outra legislação municipal, como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS); for predominantemente residencial e ocupada por moradores de baixa renda; a ocupação possuir no mínimo três itens, dentre os discriminados na resolução, de infraestrutura urbana implantada; apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; e tratar de ocupações consolidadas e apresentarem Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

O projeto de Lei 3057/2000, em votação no Congresso Nacional e que objetiva uma revisão da Lei 6.766/79, prevê que deve ser respeitada uma faixa mínima de proteção de quinze metros ao longo dos cursos de água de até dois metros de largura, sendo que em alguns casos específicos, as APPs poderão ser utilizadas como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos para implantação de infraestrutura destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre.

A redução da faixa de proteção e a possibilidade de uso público vêm causando discussões, visto que se apresentam como um retrocesso, se consideradas as funções que estas áreas desempenham para a sustentabilidade ambiental.

Não existe conflito entre o Código Florestal e as demais leis federais. O conflito que efetivamente existe é entre a moradia e o ambiente ecologicamente equilibrado em um polo e o uso abusivo do direito de propriedade, sem observância de sua função social, em outro.

Parece equivocado afirmar que a tutela jurídica das APPs produz ilegalidade. Na verdade, o que gera a ilegalidade são a concentração de terra urbana e a ausência de políticas públicas que enfrentem a primazia do mercado sobre a proteção ambiental e a melhoria das condições sociais das classes de baixa renda.

2.2.4 Zoneamento urbano

Ainda a respeito dos instrumentos legais capazes de impactar a política urbana, cabe mencionar o zoneamento, também previsto no Estatuto da Cidade e em leis específicas.

Para Antonio Octávio Cintra (2006), o zoneamento deve, em teoria, derivar de um estudo pormenorizado dos usos atuais, das tendências evolutivas da cidade, e deve ser peça de um plano urbano mais amplo. Esse plano deverá conter diretrizes para o sistema viário, para as obras de infraestrutura, bem como parâmetros para as densidades desejáveis e toleráveis em cada área da cidade ou da região metropolitana. Os parâmetros serão validados pela referência às características, atuais ou planejadas, do sistema de transportes e da disposição das diversas infraestruturas urbanas.

No mesmo sentido, Ermínia Maricato (2002, p. 115) afirma que o zoneamento deve regular aquilo que é essencial, como restringir os usos incômodos, sem, contudo, desconsiderar outros aspectos, como o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar, a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação da população.

O zoneamento pode contribuir ainda para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia. Pode definir áreas de usos mistos de moradia de diferentes faixas de rendas. Pode contribuir ainda para determinar a finalidade do uso para a moradia social em áreas específicas, neste ponto estabelecendo um diálogo com as ZEIS.

No âmbito da gestão ambiental urbana, deve-se atentar para três tipos de zoneamentos: urbano (incluindo o industrial), ambiental ou ecológico-econômico e hídrico (diagnóstico do regime hídrico das bacias) (ANDRADE e ROMERO, 2005).

O zoneamento urbano tem como finalidade estipular regras quanto à ordenação do espaço territorial urbano incluindo o zoneamento industrial (Lei 6803/1980), priorizando a segurança sanitária de suas populações (ANDRADE e ROMERO, 2005).

O zoneamento ambiental, também chamado ecológico-econômico (Lei 4297/2002), tem como objetivo orientar as políticas públicas para a execução das

diretrizes constitucionais no que tange ao desenvolvimento sócio-econômico-ambiental. Divide o território em zonas de acordo com a necessidade de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (ANDRADE e ROMERO, 2005).

Por fim, o zoneamento de uma unidade hidrográfica. Este zoneamento ou diagnóstico do regime hídrico será integrado ao Plano de Bacia e será gerido pelo Comitê de Bacia Hidrográfica (ANDRADE e ROMERO, 2005).

O que deve orientar a concepção do zoneamento urbano são as relações desejáveis entre cidade e território e a ampliação do acesso à terra urbanizada. Assim devem ser considerados critérios como restrições à ocupação urbana em áreas ambientalmente protegidas e indução ao adensamento em áreas consolidadas para melhor aproveitamento das infraestruturas instaladas, compatibilização do uso com o grau de impacto e da capacidade da infraestrutura viária etc.

Desse modo, o zoneamento deve estar inserido numa lógica sistêmica em que a regulação do solo urbano se fará pela combinação dos diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Entretanto, historicamente no Brasil, o zoneamento funcionou como forma de valorizar a terra urbana. O fato de deixar áreas fora do perímetro urbano, por exemplo, garantiu privilégios aos proprietários de terra, que se tornaram invisíveis para os sistemas de controle urbano e para os cadastros.

Como se sabe, o solo rural deverá ser voltado para as atividades agrícolas e para a manutenção do meio físico rural. Nesta perspectiva, não há regras de parcelamento do solo para o espaço rural, apenas se exige que o solo não seja parcelado em frações menores do que o módulo rural. O licenciamento do parcelamento não se submete à aprovação municipal, nem estadual. A ocupação ocorre a critério do empreendedor e do mercado, sem regulação pelo Poder Público (FREITAS, 2008).

Assim, muitos empreendimentos são realizados nas áreas rurais e posteriormente transformados em loteamentos fechados. O fracionamento do módulo mínimo se dá muitas vezes de forma ilegal, sendo aceito pelo adquirente final e permitido pelo Poder Público, que se omite de legislar e fiscalizar o espaço rural. Ocorre também uma sonegação fiscal, dado que o imposto rural se mantém, ao invés da aplicação devida do IPTU (FREITAS, 2008).

Com a implantação do loteamento, o Estado desloca seus investimentos para a nova área de exploração de interesse do empreendedor, e o preço tende a se elevar. Pode-se dizer, então, que são as benfeitorias concedidas pelo Estado que viabilizam a valorização de terras rurais no mercado de alta renda. A infraestrutura pública transforma o valor de uso de uma dada gleba modificando também seu valor de troca. O mercado imobiliário passa a vender, portanto, o lote e mais todos os serviços de responsabilidade do Estado. Desta forma, contrariando a lei ou através dela, o desenho da cidade vai sendo modificado pelos agentes privados.

2.2.5 Parcelamento do solo urbano

Sem esgotar as hipóteses em que o interesse público é capturado pelos interesses privados, ‘apesar’ ou ‘por meio’ da legislação em vigor, será analisada, por fim, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Federal 6766/79, que foi, nos últimos trinta anos, o principal instrumento para o parcelamento do solo urbano no Brasil.

Elaborada ainda sob as bases do Código Civil de 1916, esta lei contribuiu sobremaneira para que o cenário da informalidade não se transformasse, dificultando ainda mais o acesso à terra legal e agravando o quadro de irregularidade fundiária no país.

A Lei 6766/79 foi pensada a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal. Por isto não havia uma visão sistêmica, na qual o parcelamento do solo urbano estivesse diretamente interligado com os mecanismos de uso e ocupação da cidade e de gestão democrática, de maneira a interagir na formação da cidade como um todo (BOTELHO, 2007).

Por esta lei, o parcelamento do solo é entendido como um ato unilateral dos proprietários de terra, independente da função social da propriedade e do processo de construção coletiva da cidade.

A principal razão de se ressaltar o caráter antidemocrático desta lei é o excesso de exigências urbanísticas que ela faz. Preencher tantos requisitos era difícil e trabalhoso e, por isto, quando se conseguia, o preço dos lotes se elevava. Desta forma funcionou como um incentivo à informalidade.

Relembre-se que fomentar a informalidade significa incentivar as pessoas a fazer construções inseguras em áreas frágeis. Portanto, esta lei não apenas

prejudicou o direito à cidade, visto que dificultava a regularização, como também prejudicou o direito ao meio ambiente, pois as pessoas acabavam construindo nas áreas de proteção ambiental. Assim, foi também um incentivo à degradação.

Dentre as atividades fundamentais para a produção de moradia está o loteamento. O loteamento é a forma de dividir a terra em parcelas comercializáveis, ou seja, a viabilização de sua mercantilização no meio urbano (BOTELHO, 2007). O loteamento no Brasil foi definido em termos legais pela lei 6766/79. Segundo essa lei, em seu artigo 2º :

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

No mesmo artigo define-se o que se entende em termos legais por desmembramento:

Considera-se desmembramento a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Ou seja, o loteamento envolve, além da subdivisão da gleba propriamente dita, a abertura de novas vias de circulação.

Segundo o capítulo II da lei, em seu artigo 4, os loteamentos deverão atender pelo menos aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

II - os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

Para pedir a aprovação do loteamento, o interessado deve realizar uma série de procedimentos burocráticos, como o envio, para aprovação pelo poder público, do projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, acompanhado de certidão atualizada da

matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia. (artigo 9)

De acordo com o artigo 18, uma vez aprovado o projeto de loteamento, ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 dias sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

- I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;
- II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;
- III - certidões negativas:
 - a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
 - b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
 - c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;
- IV - certidões:
 - a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
 - b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
 - c) de ônus reais relativos ao imóvel;
 - d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da, aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;
- VI - exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;
- VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

Observa-se, da leitura do texto legal, que muitas são as etapas burocráticas e altos são os custos para a aprovação de um loteamento. O que ocorreu na realidade das grandes cidades brasileiras, entretanto, foi que a prática não correspondeu à legislação.

Segundo Adriano Botelho (2007), a conduta mais comum dos empresários do setor consistia em, uma vez instituída a pessoa jurídica, começava-se o parcelamento, a propaganda e a venda dos lotes sem a aprovação do loteamento pelos órgãos públicos competentes, entregando aos adquirentes documentos particulares de compra e venda.

Ocorre que a mesma lei que regula de forma rígida a abertura de loteamentos abre brecha para a ilegalidade, ao reconhecer nos artigos 25 e 26 do capítulo VII, que compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão confirmam

o direito real aos terceiros, ou seja, aos compradores de lotes, mesmo que o loteamento seja irregular. Basta um documento particular de compra e venda para o direito do adquirente ser reconhecido, o que estimula a abertura de loteamentos sem a aprovação legal, já que os compradores não podem ser expulsos da área e os custos ficam mais baixos para o loteador e para o adquirente, recaindo os ônus de obtenção das áreas para equipamentos públicos e a abertura e regularização de vias sobre o poder público, quando da legalização do loteamento, o que normalmente ocorre por anistias (BOTELHO, 2007).

As brechas da lei e a formação de um mercado de terras para a população proletária causaram uma explosão dos loteamentos irregulares e clandestinos nas grandes cidades. Diversos dados revelam que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e produção de moradia, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento está vivendo ilegalmente (BOTELHO, 2007).

Tais aglomerações dificilmente atendem aos requisitos urbanísticos exigidos pela lei 6766/79, formando áreas que não possuem adequada infraestrutura que possibilite uma habitação digna: em geral são compostas por lotes de reduzidas dimensões, muitos dos quais inferiores ao mínimo legal, ligados por arruamento irregular e desprovidos de qualquer área de lazer.

São muitas as formas pelas quais os loteadores fraudam a lei. Dentre as práticas mais comuns, podem-se citar a formação de falsas associações e cooperativas habitacionais, a criação de falsos condomínios, a venda de lotes camuflada como sítios ou chácaras na zona rural do município (onde é proibido o loteamento) ou em áreas de preservação ambiental, e o uso de “testas de ferro”, que promovem os lotes que vendem e dão uma parcela para o proprietário, sendo que para todos os efeitos legais houve invasão da gleba, porém não haverá nenhuma medida judicial para a retirada dos invasores (BOTELHO, 2007).

Embora a lei preveja que os gastos efetuados pelo poder público possam ser cobrados do loteador irregular, e até mesmo disponha sobre sua criminalização, o poder público pouco fez para coibir a prática dos loteamentos ilegais, permitindo a consolidação de tais núcleos, normalmente em áreas ambientalmente frágeis. A regularização de tais lotes, agora, é praticamente impossível, visto que a realidade das ocupações já consolidadas é incompatível com os parâmetros urbanísticos relativos às áreas públicas, às faixas de preservação permanente, dentre outros.

Percebe-se que, por trás do texto legal, há um conjunto de interesses que orientam a direção da política beneficiando determinados grupos. Segundo Bourdieu (1989, p. 247-248):

O verdadeiro legislador não é o redator da lei, mas sim o conjunto dos agentes que, determinados pelos interesses e os constrangimentos específicos associados à suas posições em campos diferentes, elaboram aspirações e reivindicações privadas e oficiosas, as fazem aceder ao estado de problemas sociais, organizam as expressões e as pressões destinadas a fazê-las avançar.

A incompatibilidade desta lei com a realidade social do país e sua desatualização em relação aos novos paradigmas constitucionais de função socioambiental da propriedade e de direito à cidade justa e sustentável tem fomentado inúmeros debates a respeito de sua revisão.

Diversos projetos de lei foram elaborados com este fim e desde 2000 encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 3057. Devido à importância deste projeto de lei que, uma vez aprovado, se transformará na principal lei de parcelamento do solo do país, será feita a seguir uma análise mais detida a seu respeito. Serão apresentadas as principais novidades da lei para a gestão urbana e os princípios e parâmetros que serão por ele instituídos. O objetivo principal é contribuir para a discussão em torno da pergunta: Em que medida a nova lei contribuirá para a implementação do direito à cidade democrática e sustentável?

3 ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DO PL 3057/2000

O projeto de Lei n. 3057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial) é uma proposta que objetiva fazer uma revisão da Lei Federal 6.766/79. O referido projeto, também conhecido como Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, tem sido apontado por alguns autores (Edésio Fernandes, Gouvêa, Ribeiro) como uma evolução em termos legislativos, principalmente porque, além das normas de parcelamento e uso do solo, faz previsões acerca do licenciamento ambiental e Áreas de Preservação Permanente.

Por outro lado, entretanto, o projeto tem recebido críticas. Os mesmos autores afirmam que o PL tratou de muitos assuntos ao mesmo tempo e por isto não conseguiu ser profundo e específico o suficiente. Além disso, ainda mantém como exigência para a regularização do imóvel uma vasta lista de requisitos, o que torna o processo quase impraticável para grande parcela da população.

O PL 3057/2000 passou por um processo de discussão que levou ao apensamento de sete projetos de lei relacionados à matéria e à elaboração de quatro substitutivos. Neste trabalho será usado como base de discussão o último substitutivo, que tem como relator o deputado Renato Amary.

Objetiva-se investigar a potencialidade deste projeto de lei no que se refere ao desenvolvimento urbano sustentável. Pretende-se averiguar a compatibilidade do projeto com as leis federais ambientais e a sua capacidade socializadora, isto é, se há previsão de algum instrumento através do qual a apropriação do espaço público esteja associada à obrigatoriedade de oferecer alguma contrapartida.

Para tanto, será feita uma abordagem geral a respeito do projeto e depois serão analisados os novos instrumentos de gestão que deverão ser inaugurados pelo PL.

3.1 A tramitação do Projeto de Lei 3.057/2000

O debate sobre a nova Lei de Parcelamento do Solo Urbano, objeto do PL 3.057/2000 e apensos, iniciou-se em 2002, quando o então presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, deputado João

Sampaio (PDT/RJ), solicitou que fossem apensadas todas as proposições que propunham alterações na Lei 6766/79.

Dos projetos apensados, o PL 3.057/2000 é formalmente considerado o principal, além de ser também a proposição mais antiga. Em termos de análise de conteúdo (mérito), não há hierarquia entre os projetos apensados. A ideia do legislador foi gerar um substitutivo ao conjunto de projetos em trâmite relativos ao parcelamento do solo urbano para substituir a Lei 6766/79 (ARAÚJO, 2008).

João Sampaio apresentou seu parecer na CDU em 05.12.2002, com um substitutivo que já contemplava vários dos aspectos atualmente em discussão, como:

1. a explicitação e a regulação dos condomínios urbanísticos como uma das modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;

2. o detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em termos de implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários, nas diferentes modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;

3. a previsão da possibilidade de o Poder Público municipal exigir do empreendedor contrapartida, financeira ou não, em razão do ônus em termos de infraestrutura e serviços públicos gerado pelo parcelamento;

4. a simplificação do processo de aprovação do projeto, por meio da exigência de que todos os procedimentos necessários sejam efetivados perante um único órgão do Poder Público municipal;

5. o estabelecimento de algumas normas básicas específicas para a regularização fundiária; e

6. a definição de normas para a regularização dos loteamentos fechados já existentes.

O processo foi arquivado ao final da legislatura 1999/2002, sem apreciação pela CDU.

Após o desarquivamento em 11.03.2003, como o deputado João Sampaio não havia sido reeleito, o deputado Dr. Evilásio (PSB/SP) foi nomeado relator na CDU.

Dr. Evilásio apresenta seu parecer em 05.06.2003 e, em 08.10.2003, uma versão reformulada. Seu substitutivo retoma os aspectos acima destacados. O próprio Dr. Evilásio reconhece em seu parecer que a principal base de seu substitutivo havia sido o texto de João Sampaio.

O substitutivo de Dr. Evilásio chegou bastante próximo de uma decisão final na CDU. Na reunião do dia 14.12.2004, agendada para a votação da matéria, o conflito

explícito limitava-se a divergências entre os técnicos do Ministério das Cidades e os representantes do setor empresarial em relação a regras sobre dimensões máximas para os condomínios urbanísticos. De toda forma, as negociações a esse respeito não lograram êxito e o texto produzido não chegou a ser votado na comissão.

Em virtude da eleição de Dr. Evilásio para prefeito de Taboão da Serra (SP), o Deputado Barbosa Neto (PSB/GO) assume a relatoria do processo. Cumpre registrar que parte significativa do substitutivo aprovado se fundamentava nos textos anteriores produzidos por João Sampaio e Dr. Evilásio.

Aprovado na CDU, o processo segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), na qual é nomeado relator o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP). O relator promove reuniões para debate de ajustes no texto aprovado pela comissão anterior, mas não chega a tornar público seu parecer. Após a apresentação de requerimento que o processo fosse distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 12.04.2006, a Mesa decide criar uma comissão especial para apreciação da matéria. Cabe dizer que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a constituição de comissão especial, entre outras situações, para os processos que envolvam mais de três comissões de mérito (art. 34, II). No caso, havia quatro comissões de mérito envolvidas - CDC, CMADS, CDU e CCJC (ARAÚJO, 2008).

Constituída comissão especial, José Eduardo Cardozo assume a sua presidência e Barbosa Neto a relatoria do processo. O relator apresenta seu parecer em 06.12.2006, com um substitutivo que procura consolidar o resultado de todas as negociações realizadas até então. Todavia, a comissão não consegue concretizar a votação, e o processo é arquivado ao final da legislatura 2003/2006.

No início da nova legislatura, dois parlamentares tomam a iniciativa de reapresentar como novos projetos de lei o texto que vinha sendo negociado. O Deputado Fernando Chucre (PSDB/SP) apresenta o PL 20/2007, que reproduz na íntegra o substitutivo de Barbosa Neto elaborado na comissão especial, e o Deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA) apresenta o PL 31/2007, que traz alguns ajustes pontuais no referido substitutivo. O PL 3.057/2000 e seus apensos são desarquivados em 16 04.2007 (ARAÚJO, 2008).

Constituída nova comissão especial, são designados presidente e relator, respectivamente, a Deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG) e o Deputado Renato Amary (PSDB/SP).

Após inúmeras discussões, o substitutivo de Renato Amary é aprovado pela comissão especial em 12.12.2007. O processo será agora analisado pelo plenário da Casa. A manifestação do plenário é regimentalmente exigida pelo fato de o processo envolver matéria que não pode ser objeto de delegação ou, mais especificamente, a criação de novas sanções na esfera penal.

3.2 Alguns aspectos do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana tem como principais metas regulamentar o parcelamento do solo (revoga a Lei 6.766 e a Lei 10.932/04, que alterou o art. 4º da Lei 6766) e estabelecer normas para a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas.

O texto aprovado contempla alterações em vários diplomas legais, tendo em vista as novas regras de parcelamento do solo urbano: Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos); Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil); Dec.-lei 3.365/41 (Lei Geral das Desapropriações), Lei 4.380/64 (Lei do Sistema Financeiro de Habitação); Lei 8.036/90 (Lei do FGTS); e Lei 9.492/97, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos.

A aprovação do projeto significará a revogação da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; da Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004; e do art. 290-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

A seguir serão apresentadas as principais inovações que serão introduzidas na legislação urbano-ambiental com a aprovação do PL 3057/2000. Serão destacados os aspectos que priorizam a sustentabilidade socioambiental.

3.3 Quanto às formas de parcelamento do solo

Conforme já mencionado, a Lei 6766/79 prevê como formas de parcelamento do solo o loteamento e o desmembramento. Os loteamentos fechados não se encontram entre as modalidades de parcelamento do solo previstas na Lei 6766/79.

Loteamentos fechados são loteamentos convencionais aprovados sob a égide da Lei Federal 6766/79, que, com ou sem anuência das prefeituras, são cercados e murados. Situam-se prioritariamente nas franjas urbanas, ou em alguns casos em zona rural. Possuem guaritas ou cancelas controladas por agentes de segurança privados e só é permitido o acesso aos lotes e espaços livres mediante identificação e autorização de um morador, impedindo a livre circulação de pessoas em suas ruas fachadas (FREITAS, 2008).

Embora conhecidos como condomínios, diferem do condomínio horizontal de casas, regido pela Lei 4.591/64, porque nos loteamentos fechados há apenas a implantação da infraestrutura e a demarcação dos lotes, enquanto no condomínio é necessário construir a edificação destinada à moradia.

Até o momento, os loteamentos fechados não possuem nenhum tipo de previsão legal, embora, há muito, possuam existência fática. O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana regulamenta a existência deste instituto e prevê três formas de parcelamento do solo: *loteamento, desmembramento e condomínio urbanístico*.

De acordo com o texto do PL, condomínio urbanístico é a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro.

Pelo PL, o parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico é admitido exclusivamente em Município de gestão plena.

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana fixa também que a lei municipal deverá estabelecer as modalidades de parcelamento admissíveis, respeitadas as disposições da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, e estipular os locais da área urbana em que serão admitidos os condomínios urbanísticos e as formas admissíveis de fechamento de perímetro. Observe-se o contorno dado pelo Projeto, através dos incisos e parágrafos abaixo destacados:

Art. 4º. O parcelamento do solo para fins urbanos somente pode ser feito nas modalidades de loteamento, desmembramento ou condomínio urbanístico.

§ 4º O parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico é admitido exclusivamente em Município de gestão plena.

Art. 11. Respeitadas as disposições desta Lei, caberá ao plano diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divida a área urbana do Município:

I – os usos permitidos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

II – as modalidades de parcelamento admissíveis;

§ 1º Observado o disposto no caput deste artigo, e no § 3º do art. 10 desta Lei, caberá à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:

I – os locais da área urbana onde serão admitidos condomínios urbanísticos, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo plano diretor;

IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;

§ 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º deste artigo, ficará vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

Das disposições, duas conclusões podem ser extraídas:

1. o Projeto de Lei veda a instituição desta modalidade de parcelamento do solo para os Municípios que não possuam gestão plena.
2. o Município só poderá conceder licença para a implementação do condomínio urbanístico se a lei municipal regular esta forma de parcelamento.

Mas se a própria Constituição Federal atribui ao Município a competência para legislar sobre parcelamento do solo (que compreende a instituição de formas de parcelamento) como pode o Projeto de Lei condicionar a competência municipal para instituir o condomínio urbanístico ao preenchimento do requisito de gestão plena, que foi criado pelo próprio projeto?

A concessão de licença para a instituição de condomínio urbanístico, que é um ato administrativo municipal, deve estar condicionada ao cumprimento dos pressupostos estabelecidos na lei federal e em leis municipais, se houver.

No que se refere à questão ambiental, o projeto apresenta-se bastante deficitário. Admite a intervenção ou supressão das APPs se o empreendimento tiver baixo impacto ambiental; admite que as APPs sejam utilizadas para atividades consideradas de utilidade pública. E somente se exige o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de parcelamento do solo para fins urbanos, se a área for maior ou igual a 1 (um) milhão de metros quadrados ou se a autoridade licenciadora, com base na legislação federal, estadual ou municipal, considerar o empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental.

Os dispositivos evidenciam até mesmo um retrocesso em relação à proteção ao meio ambiente exigida por outras leis em vigor, como o Código Florestal e a própria Constituição, por exemplo.

3.4 Quanto aos instrumentos de gestão urbana e ambiental

3.4.1 Gestão plena (art. 2º, XXIV, PL)

O PL 3.057/2000 criou o instituto da Gestão Plena. De acordo com o texto legal, Gestão plena é a condição do município que reúne simultaneamente os seguintes requisitos:

- plano diretor, independentemente do número de habitantes;
- órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, em ambos os casos garantida na composição a participação da sociedade civil, bem como assegurados o princípio democrático de escolha dos representantes e o caráter deliberativo das decisões tomadas em matéria ambiental e urbanística; e
- órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas.

A importância desse instituto é dividir os municípios em duas categorias: aqueles com gestão plena e os sem gestão plena. Como decorrência dessa divisão, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial reconhece unicamente aos primeiros a capacidade para tomar várias medidas de gestão municipal, como, por exemplo, a implementação do parcelamento do solo na modalidade condomínio urbanístico e a emissão de licença urbanística e ambiental integrada.

Essa nova possibilidade de gestão urbana reafirma a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A proposta é fortalecer a autonomia municipal daqueles municípios que tenham a condição de exercê-la a partir de três fatores considerados fundamentais.

O primeiro é estimular os municípios a ter mecanismos de participação popular e controle social. A partir de uma participação ampla e democrática, na qual o conjunto de atores organizados que produzem a cidade serão capazes de dizer onde, quando e como as políticas voltadas ao parcelamento urbano e à regularização fundiária pode-se consolidar e/ou modificar os espaços das cidades (GOUVÊA e RIBEIRO, 2009).

O segundo fator fundamental é que se estabeleça uma visão de planejamento, ordenamento e desenvolvimento territorial do município por meio da lei municipal do plano diretor. É necessário que cada município tenha um projeto de cidade e que os processos de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária estejam inseridos nesse projeto. A condição de obrigatoriedade de órgãos executivos nessas áreas ou a participação de consórcios com a finalidade de parcelamento do solo urbano demonstram um estímulo para aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão municipal (GOUVÊA e RIBEIRO, 2009).

E, por fim, o terceiro fator é que o município possua, ao mesmo tempo, estrutura de licenciamento nas áreas de urbanismo e meio ambiente. Este ponto tem sido um dos grandes obstáculos, tanto para aprovação de novos parcelamentos como para regularização fundiária dos existentes. Em muitos municípios, um parcelamento urbano leva mais de cinco anos para ser aprovado em função de procedimentos paralelos, muitas vezes demorados, com licenciamento totalmente desintegrado (GOUVÊA e RIBEIRO, 2009).

Atualmente, no Brasil, o município responde pela licença urbanística e na maior parte dos casos, a licença ambiental compete ao órgão estadual do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Nos casos de impacto regional ou nacional, a competência é do IBAMA. A resolução do CONAMA 237/97 estabelece que a licença é competência municipal nas hipóteses em que o impacto é exclusivamente local.

Como, entre outros motivos, a estrutura de fiscalização dos órgãos que compõem o SISNAMA é bastante deficiente, as áreas protegidas são muitas vezes ocupadas por assentamentos humanos informais, suscitando ocupações do solo ambientalmente insustentáveis, como nos já mencionados casos ocorridos na Região Sudeste.

Ainda mais controversos são os casos de grandes empreendimentos urbanísticos apoiados pelo Poder Público ainda que possam causar impactos ambientais negativos.

Essa situação apresenta repercussões diretas nas iniciativas de regularização urbanística promovidas pelos órgãos públicos dos diferentes níveis de governo. Tais iniciativas são, ou deveriam ser, objeto de procedimento administrativo de licenciamento ambiental, incluindo a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental; não raro, as normas de proteção ambiental inviabilizam a concessão da licença para a regularização. Diante desse problema, são frequentes os atritos entre

os atores envolvidos com os empreendimentos urbanísticos e os atores que lutam pela proteção do meio ambiente.

A proposta assegura ao Poder Público municipal a prerrogativa de vetar, já na fase inicial de fixação de diretrizes, a implantação de empreendimentos que não se ajustem ao plano diretor; ou cuja situação jurídica do imóvel possa comprometer o processo de implantação ou prejudicar os adquirentes dos lotes; ou ainda que estejam situados em áreas onde for técnica ou economicamente inviável a implantação de infraestrutura ou o atendimento por serviços públicos.

3.4.2 Licença integrada (art. 2 °XXI)

Ainda no que se refere à sustentabilidade urbana, um dos dispositivos mais importantes que o projeto de lei prevê é a licença integrada para a aprovação do parcelamento e da regularização fundiária, que substitui as licenças urbanística e ambiental.

Essa licença é o ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as condições e restrições de natureza urbanística e ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor para implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária.

Entretanto, a emissão dessa licença integrada ficará a cargo do Poder Público municipal somente se o município atender aos requisitos da gestão plena. No parcelamento implantado em município que não tenha gestão plena, além da licença integrada a cargo da autoridade licenciadora municipal, exige-se licença ambiental emitida pelo Estado.

A iniciativa do projeto é louvável, haja vista que o desencontro entre as agendas urbanística e ambiental é um dos principais aspectos que dificultam o alcance da sustentabilidade nas cidades.

Cabe, no entanto, levantar alguns questionamentos: o que ocorrerá se houver um conflito entre as licenças municipal e estadual? Os municípios deixarão de observar as análises de seus órgãos licenciadores ambientais? Nesse caso, como fica o Princípio da Subsidiariedade? Por esse princípio, todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo município e que se relacionem com sua realidade de forma específica estão no âmbito de competência desse nível federativo (BARROSO, 2007).

Segundo Barroso (2007), o interesse local é um conceito dinâmico, ou seja, aquilo que hoje é considerado de interesse absolutamente local, com a passagem do tempo, poderá passar para a esfera de interesse regional e até mesmo federal. Vários fatores podem causar essa alteração, como a fusão de municípios limítrofes ou a necessidade de uma ação integrada para melhor alcançar o interesse público.

Certamente seria mais eficiente uma análise única, que avaliasse os dois aspectos, realizada pela esfera de poder constitucionalmente competente, de acordo com a predominância de interesses.

Esta parece ser a institucionalidade almejada pela Constituição Federal de 1988, que estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando construir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio.

Não existe hierarquia na organização federal porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. De forma geral, o princípio que norteia essa distribuição é, em tese, a predominância do interesse, cabendo à União as matérias e questões de interesse geral e nacional; aos estados, os temas regionais; e, aos municípios, os assuntos de interesse local (DALLARI, 2003).

Observando a estrutura do sistema de repartição de competências trazido pela Constituição de 1988, percebe-se que o constituinte buscou o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. Para fazer isso, teve que superar o modelo antigo – em que as competências eram rigidamente distribuídas mediante critérios que definiam o âmbito de atuação exclusiva de cada entidade estatal – para acolher formas de composição mais complexas, em que cada ente continua possuindo competências exclusivas e privativas, porém conjugadas com competências comuns ou concorrentes, que podem ser compartilhadas pelas entidades estatais (BARROSO, 2007).

Uma alternativa seria partir para soluções consorciadas, em que a decisão ficaria a cargo de um conselho formado pelos municípios interessados, assegurada a representação popular. A consolidação de um colegiado, com a participação de técnicos dos órgãos governamentais, de representantes dos serviços de registro cartorial e da sociedade civil constituiria o estabelecimento de uma nova arena coletiva.

Essa nova visão da autoridade licenciadora exercendo a autonomia municipal, com a constituição de novas arenas de discussões e negociações, parece ser um

caminho para a simplificação de procedimentos e para a democratização da gestão urbana, porque reconhece e fortalece a autonomia municipal, na medida em que descentraliza o licenciamento e compartilha decisões em âmbito municipal, procurando construir o consenso coletivamente. Parece ser justamente esse o espírito da proposta de introduzir o instrumento da licença ambiental integrada, suscitando maior comprometimento e cooperação dos entes federativos na defesa do meio ambiente equilibrado.

O Projeto de Lei Complementar à Constituição Federal n. 12/2003, que tem por objetivo regulamentar o artigo 23 da Constituição⁴, estabelece em seu artigo 13 que:

Art. 13 – Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

De acordo com este projeto de lei complementar, os critérios utilizados para definir o órgão licenciador seriam: localização, natureza da atividade, extensão do impacto, porte, potencial poluidor.

O texto do PL 3057/2000 e o do projeto de lei complementar encontra-se em contradição porque enquanto o artigo 13 do projeto de lei acima mencionado prevê que os empreendimentos e atividades sejam licenciados ambientalmente por um único ente federativo, de acordo com o PL, o parcelamento implantado em município que não tenha gestão plena, terá que ter além da licença integrada a cargo da autoridade licenciadora municipal, a licença ambiental emitida pelo Estado.

Acredita-se que a análise conjunta feita por um único ente federativo assegura maior eficiência na proteção dos bens ambientais, além de evitar a sobreposição de interesses entre os entes. Um problema, entretanto, coloca em xeque os institutos da gestão plena e, assim também, a possibilidade de os municípios brasileiros concederem a licença ambiental integrada. Trata-se da quantidade dos municípios que possuem plano diretor e conselhos nas áreas urbanística e ambiental.

Nos termos do art. 41 do Estatuto da Cidade, devem ter Plano Diretor os Municípios:

⁴ Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II- Proteger(...) as paisagens naturais notáveis(...);

IV- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- Preservar as florestas, a fauna e a flora (...);

Parágrafo Único: Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

- I) com mais de vinte mil habitantes;
- II) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III) Municípios onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal;
- IV) Municípios inseridos em áreas de especial interesse turístico;
- V) os inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbitos regional e nacional.

De acordo com os dados da pesquisa básica do IBGE, que analisa o perfil dos municípios brasileiros, realizada em 2008, considerando apenas o critério de municípios com mais de 20 000 habitantes que, pela lei, deveriam ter feito o plano diretor até 10 de outubro de 2006, de 1.068 municípios que necessitavam elaborar o Plano Diretor em 2005, restaram, em 2008, 319 que ainda não o tinham feito (IBGE, MUNIC, 2008).

Analisando-se os percentuais por região, observa-se que as regiões que mais concentram municípios com Plano Diretor são Sul (43,6%) e Norte (40,8%). Ou seja, mesmo na região cujos municípios mais possuem plano diretor, o percentual dos que já o implementaram não chega a 50% (IBGE, MUNIC, 2008). Vale lembrar que nem mesmo a cidade do Rio de Janeiro, uma das mais importantes no cenário nacional, poderia realizar a gestão plena e conceder a licença integrada, pois não atende a este requisito básico.

Quanto à presença de órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, cabe questionar o que deve ser entendido como “órgãos executivos específicos”.

Se a ideia de órgãos executivos específicos corresponde às secretarias exclusivas, o resultado também é um número diminuto de Municípios. A pesquisa acerca da distribuição por tipo de estrutura ambiental mostra que 54,8% dos municípios dispõem de secretaria municipal em conjunto com outros temas. Outros 28,9% dos municípios possuem departamento, assessoria, setor ou órgão similar ligado ao tema. E somente 16,3% contam com secretaria exclusiva. A secretaria exclusiva é observada quase somente em municípios populosos (IBGE, MUNIC, 2008).

Com relação à existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, a pesquisa revelou que 47,6% dos municípios brasileiros dispõem destes conselhos,

sendo que eles são, proporcionalmente, mais frequentes entre os municípios mais populosos e entre as regiões economicamente mais desenvolvidas do País.

Já os estados com maior percentual de Conselhos Municipais de Política Urbana, por região, obedecem à seguinte ordem: na Região Sudeste, Rio de Janeiro, com 41,3%; na Região Norte, Pará, com 34,3%; na Região Sul, Rio Grande do Sul, com 32,1%; na Região Centro-Oeste (excetuando-se o Distrito Federal), Mato Grosso do Sul, com 28,2%; e, por fim, na Região Nordeste, o Ceará, com 25,0%. Da mesma forma, considerando o estado que mais possui Conselhos Municipais de Política Urbana – Rio de Janeiro, menos da metade dos municípios possuem.

Quanto à associação e consórcios, no conjunto dos municípios brasileiros, 59,9% (3.332) participam de articulações intermunicipais. Essa participação também é maior nos municípios mais populosos. O Comitê de Bacia Hidrográfica é o tipo de associação mais frequente entre municípios.

Esses dados demonstram que, até o momento, a maior parte dos municípios brasileiros não atende aos requisitos exigidos no projeto de lei para desempenhar a gestão plena. É possível que a aprovação do PL funcione como um incentivo para que os municípios cumpram os requisitos exigidos. Neste caso, haverá uma melhoria da sustentabilidade urbana de forma geral.

Entretanto, caso isto não ocorra, resultará, na prática, em uma redução das competências municipais para lidar com problemas de interesse local e uma quase absoluta transferência aos Estados da responsabilidade de realizar o licenciamento ambiental. Em outras palavras: o resultado alcançado será justamente o oposto do objetivo que inspirou a criação do instituto, que é o fortalecimento da autonomia municipal para solucionar os problemas de interesse local.

3.4.3 Regularização Fundiária Sustentável (art. 2º, III)

Outro mecanismo mencionado pelo projeto de lei é a regularização fundiária sustentável, definida pelo texto legal como sendo o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à

moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A regularização fundiária consiste numa das diretrizes do Estatuto da Cidade destinada à titulação das áreas de assentamento das favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares, articulada com uma política de urbanização e saneamento dessas áreas.

De acordo com o Estatuto da Cidade, a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Para isso, estabelece, no inciso XIV do art. 2º, como uma de suas diretrizes a "regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais".

Neste sentido, com o PL 3057/2000 a regularização fundiária de assentamentos informais será regulamentada em lei federal. Através da criação desse instrumento, o legislador reconhece a realidade dos assentamentos informais (ocupações informais - favelas e parcelamentos irregulares), como resultado de um processo histórico de desenvolvimento desigual e excludente das cidades.

A regularização fundiária pode proporcionar a inclusão socioeconômica, na medida em que propicia a transformação da economia informal em economia legal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito para melhoria de suas habitações, e, portanto, permitindo aos cidadãos o acesso à moradia digna e à cidadania. Tornar a propriedade regularizada e registrada é importante para a inserção do morador na economia formal. E a legitimidade dos novos direitos junto aos operadores de crédito é fundamental para essa inserção, tornando possível que os novos títulos de propriedade possam ser considerados garantia de empréstimos, para, por exemplo, melhorias habitacionais, dispensando os seguros que tanto oneram os financiamentos.

A regularização fundiária, paralelamente, deve viabilizar a sustentabilidade da cidade porque poderá reduzir os passivos urbanísticos e ambientais, por meio de projetos que resultem na proteção e recuperação ambiental, como arborização, criação de parques, unidades de conservação e educação ambiental.

Ao mesmo tempo, a inserção social dos habitantes deve ser articulada às políticas públicas, por meio da geração de emprego e renda, da participação social

nos processos de gestão dessas áreas e de ações que assegurem a permanência dessa população, prevenindo, inclusive, a formação de novos assentamentos informais na cidade.

Os princípios norteadores da regularização fundiária sustentável são assim definidos no PL 3057/2000: obrigação do Poder Público no que se refere a assentamentos de baixa renda; ampliação do acesso à terra urbanizada; garantia de moradias com condições de habitabilidade; preferência de titulação para a mulher e desestímulo à retenção especulativa da terra urbana. Além disso, pressupõe a articulação da política de regularização fundiária com a ordem jurídico-urbanística consolidada em lei.

Além do Poder Público, a iniciativa da regularização fundiária sustentável é facultada: aos seus beneficiários, individual ou coletivamente; às cooperativas habitacionais, associações de moradores ou a outras associações civis; ao setor privado, os termos da legislação municipal; ao responsável pela implantação do assentamento informal.

O projeto de lei prevê duas hipóteses de regularização fundiária sustentável:

1ª – Regularização Fundiária de Interesse Social (art. 2º, IV): assentamentos em que o Poder Público, em reconhecimento aos direitos reais legalmente constituídos em áreas ocupadas por população de baixa renda, tem a obrigação de promover a regularização para efetivação do direito social à moradia e à cidade.

2ª – Regularização Fundiária de Interesse Específico (art. 2º, V): O Poder Público, de acordo com o Plano Diretor Municipal e normas locais, poderá, com uma ação discricionária, promover a regularização fundiária sustentável no sentido de evitar perdas ao desenvolvimento urbano e maiores custos sociais.

Na regularização fundiária de interesse social, cabe ao Poder Público, quando empreendedor, ou a seus concessionários ou permissionários, a implantação:

- I – do sistema viário;
- II – da infraestrutura básica;
- III – dos equipamentos comunitários definidos no plano.

As responsabilidades, entretanto, podem ser compartilhadas com os beneficiários, a critério da autoridade licenciadora, com base na análise dos investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores e do poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

Na regularização fundiária de interesse específico, como não há interesse social, a autoridade licenciadora pode exigir contrapartida em relação à regularização e compensações ambientais, na forma da legislação pertinente. A autoridade licenciadora deve definir na licença integrada da regularização fundiária de interesse específico as responsabilidades relativas à implantação:

- I – do sistema viário;
- II – da infraestrutura básica;
- III – dos equipamentos comunitários definidos no plano de regularização fundiária;
- IV – das medidas de mitigação e compensação ambiental eventualmente exigidas.

A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades podem ser compartilhadas com os beneficiários, com base na análise de, pelo menos, dois aspectos: os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

Sendo o responsável pela irregularidade identificável, o Poder Público deve dele exigir o montante despendido para regularizar o parcelamento.

A regularização fundiária sustentável constitui um avanço legislativo no sentido de que reconhece o passivo social e ambiental da maioria das cidades brasileiras. Entretanto, ao ficar todo o processo de regularização fundiária centralizado no Poder Público Municipal, não se percebe a incapacidade já demonstrada deste ator em solucionar sozinho toda a complexidade da questão. Embora o município seja o principal protagonista do ordenamento territorial, a busca de soluções através da cooperação entre os entes poderia ser mais eficiente.

Outra crítica que deve ser feita é quanto ao detalhamento exagerado do projeto de consolidação e regularização urbanística no âmbito do interesse social. Da forma como está, o projeto de lei pouco se difere da Lei 6766/79. O excesso de requisitos continua sendo um incentivo à informalidade e à degradação ambiental. A regularização fundiária sustentável deve ser vista com uma visão integrada, na qual a regularização jurídica seja combinada com a regularização urbanística e ambiental.

O projeto de lei poderia ainda ter explicitado melhor a responsabilidade do setor privado no parcelamento e na regularização fundiária. Seria interessante adotar como contrapartida, no caso de grandes e sofisticados parcelamentos, com menor

densidade e lotes grandes, uma compensação na forma de doação de percentual da gleba para programas habitacionais de interesse social. A ideia, já adotada em outros países, é um instrumento de inclusão social, pois distribui melhor o bônus urbano.

3.4.4 Regularização fundiária em Área de Preservação Permanente

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana disciplinou a regularização fundiária em área de preservação permanente em várias hipóteses.

Com relação à regularização fundiária em Unidades de Conservação da Natureza, o PL estabeleceu que deverá observar as restrições decorrentes da Lei 9985, de 18 de Julho de 2000. A referida Lei instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e não disciplinou a regularização fundiária em Unidade de Conservação. A Lei só dispõe sobre ocupação humana em Unidade de Conservação em caso de populações tradicionais (art. 42 da Lei 9985).

Já a Resolução 369 do CONAMA, de 28/03/2006, dispõe sobre casos excepcionais que autorizam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente. A existência de utilidade pública e interesse social encontra-se entre estes casos, sendo que a regularização fundiária sustentável é uma das hipóteses de interesse social que justificam a supressão de vegetação em área de preservação permanente.

Para que isto ocorra é necessária a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos e ainda haver autorização do órgão ambiental competente. A seguir, o texto da Resolução 369/2006:

Art. 2º - O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico - Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e

g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º - A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4º - Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

Observa-se uma semelhança entre o §2º do art. 4º da Resolução 369 do CONAMA e o art. 33 § 2º do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que determina que apenas os municípios com gestão plena poderão emitir licença urbanística e ambiental integrada. Nos demais casos, o município só poderá emitir licença urbanística, e a licença ambiental será da competência do Estado. Retorna-se, portanto, à discussão apresentada no tópico anterior em que se afirmou que a decisão proveniente de uma única esfera de poder é mais eficiente porque se evitam os desencontros entre os órgãos envolvidos. Por fim, merece menção a disposição que veda a regularização fundiária de assentos informais que estejam inseridos em

áreas de risco. Algumas críticas têm pesado sobre este dispositivo no sentido de que seria um aceno para a viabilização da remoção, o que constituiria um retrocesso. Entretanto, acredita-se ser este dispositivo necessário vez que a regularização em áreas de risco contraria todos os fundamentos da cidade sustentável, além de funcionar como um incentivo a este tipo de ocupação. Se, no caso concreto, puderem ser tomadas medidas para eliminar o risco, o Termo de Ajustamento de Conduta poderá ser utilizado para legalizar a situação e evitar a remoção.

3.5 Breves conclusões sobre o PL 3.057/2000

A responsabilidade territorial urbana pressupõe o reconhecimento dos direitos dos diversos setores que compõem a cidade e o reconhecimento de que estes setores, juntos, estão inseridos em um meio ambiente urbano, que é integrado também por elementos naturais.

Uma lei de responsabilidade territorial, portanto, deveria necessariamente prever mecanismos de democratização do território, cuidando para que tanto os benefícios proporcionados pelos investimentos do Estado em infraestrutura, quanto o passivo decorrente do adensamento e do esgotamento ambiental pudessem ser distribuídos o mais equitativamente possível.

Esta situação de equilíbrio estaria sendo perseguida se tivessem sido previstos instrumentos que condicionassem as licenças e permissões para grandes investimentos imobiliários, de baixo adensamento, à obrigatoriedade de ser oferecida alguma contrapartida financeira ao Estado, que pudesse ser revertida em investimentos nas áreas menos nobres de modo a melhorar o acesso dos mais pobres à infraestrutura urbana, mitigando assim os efeitos da má distribuição de renda.

Quanto ao aspecto ambiental, o tratamento dado pela lei também não assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme já abordado, são feitas previsões de utilização e até de supressão das áreas de preservação ambiental, que, conforme foi demonstrado, devem ser preservadas por razões diversas.

Uma das principais inovações do Projeto de Lei foi tratar a questão do parcelamento do solo urbano incorporando regularização fundiária sustentável. Isto

representa uma evolução, visto ser o tardio reconhecimento da existência de uma cidade informal, que cresceu à margem da lei.

A Lei de Responsabilidade Territorial é esperada como um marco legal que possa promover a transformação da política de desenvolvimento urbano. Entretanto, tendo em vista o projeto em estudo, acredita-se que embora ela tenha conseguido reunir as agendas urbanística e ambiental, ainda permanece bastante burocrática, não avançou no sentido de evitar a sobreposição de competências entre os entes e é pouco democrática do ponto de vista social e ambiental, porque não institui mecanismos de redistribuição dos ônus no espaço urbano.

O que se observa claramente é que mecanismos legais, isoladamente, não são capazes de transformar estruturas sociais. Além da lei, é necessária uma organização popular que exija e fiscalize a atuação das autoridades e uma conduta responsável dos agentes políticos e do judiciário. A seguir, será abordado o papel do judiciário na busca de cidades mais democráticas e responsáveis.

4 A JURISPRUDÊNCIA URBANO-AMBIENTAL BRASILEIRA: NOVOS CONTORNOS

A ampliação do controle normativo do Poder Judiciário é um fenômeno observado em diversos países do globo e, no Brasil, foi favorecida pela edição da Constituição de 1988, que incorporou direitos e princípios fundamentais, viabilizando uma ação judicial que recorre a procedimentos interpretativos de legitimação de aspirações sociais.

Verifica-se, então, que ao Poder Judiciário foi conferida uma nova tarefa: a de órgão colocado à disposição da sociedade como instância organizada de solução de conflitos meta-individuais. Tal tarefa decorre da recente judicialização da política, entendida como ativismo judicial, sempre coordenado com a atividade das partes e o respeito à Constituição na realização das políticas públicas.

Nas áreas urbanística e ambiental, a jurisprudência tem sua importância ampliada, pois os conflitos, as contradições e a falta de técnica da legislação deixam que as questões sejam solucionadas pela aplicação dos princípios jurídicos.

4.1 A importância da jurisprudência nas questões ambientais

Se por um lado o Poder Judiciário é passivo e só pode se manifestar caso seja provocado, por outro, não pode deixar de apontar solução para os problemas que lhe são apresentados.

No Direito Ambiental, dificilmente se observa a repetição de casos, visto que as circunstâncias particulares de cada hipótese tendem a não se reproduzir. Assim, por maior que fosse a produção legislativa, as leis não seriam capazes de prever todas as situações que ocorrem no dia a dia. Por esta razão, os problemas são, normalmente, decididos caso a caso, com base na aplicação dos princípios.

Nesse sentido, reforça-se a importância da jurisprudência na proteção do meio ambiente na medida em que atribui aos julgadores a responsabilidade de fazer a aplicação concreta das normas jurídicas e, principalmente, da principiologia que as informam.

Segundo Gisele Cittadino (2004), a expansão da ação judicial é marca fundamental nas sociedades contemporâneas. A autora explica que esse processo de ampliação da ação judicial pode ser analisado à luz das mais diversas perspectivas:

- o fenômeno da normatização de direitos, especialmente em face de sua natureza coletiva e difusa;
- as transições pós-autoritárias e a edição de constituições democráticas – seja em países europeus ou latino-americanos – e a conseqüente preocupação com o reforço das instituições de garantia do estado de direito, dentre elas a magistratura e o Ministério Público;
- as diversas investigações voltadas para a elucidação dos casos de corrupção a envolver a classe política, fenômeno já descrito como “criminalização da responsabilidade política”;
- as discussões sobre a instituição de algum tipo de poder judicial internacional ou transnacional, a exemplo do tribunal penal internacional;
- e, finalmente, a emergência de discursos acadêmicos e doutrinários, vinculados à cultura jurídica, que defendem uma relação de compromisso entre Poder Judiciário e soberania popular.

A preocupação com temas associados ao meio ambiente repercute não somente na mobilização de recursos para a produção de conhecimentos e solução de problemas e na expansão do chamado ‘mercado verde’, mas também no surgimento de órgão e instâncias de proteção ambiental e no fortalecimento de grupos formados por setores da sociedade civil que encampam esta luta.

No Brasil, a partir do final da década de 80, com a democratização do país, observou-se uma expansão destes grupos e das ações por eles praticadas, o que, segundo Fuks (2001), está associado à assimilação da temática ecológica à emergência de uma nova classe média urbana, com elevado nível de instrução e com um perfil de engajamento social.

A Constituição de 1988, ao reconhecer o meio ambiente como um direito difuso fundamental e instituir princípios e mecanismos para a sua defesa e proteção, também funcionou como um incentivo para que tais questões chegassem ao conhecimento do poder judiciário. Porém, o aumento das demandas de caráter

ambiental e urbanístico deve-se principalmente ao fortalecimento por que passou o Ministério Público após 1988 e à abertura de vias para que o cidadão pudesse manifestar os seus anseios.

O Quadro 1 mostra o resultado de uma pesquisa que buscou averiguar, no espaço judicial brasileiro, o número de demandas referentes às causas coletivas, no período de 1988 a 2005. Esta pesquisa se encontra disponível no banco de dados do projeto “Internacionalização e usos do Direito no Rio Grande do Sul” e foi mencionada por Fabiano Engelmann, em seu artigo intitulado “Internacionalização e ativismo judicial: causas coletivas.”

Segundo Engelmann (2006), as palavras-chave utilizadas para uma primeira pesquisa de ementas nas bases de dados dos tribunais foram: "internacionalização do Direito", "globalização e Direito", "Direitos Humanos", "direitos coletivos", e "Corte Interamericana de 'direitos humanos'". Resultaram como consequência e foram utilizadas para refinamento da pesquisa as expressões: "Direito Indígena", "Direito Internacional Público", "Direito Ambiental", "Direito Globalizado", "Pacto de San José da Costa Rica", "Convenção de Haia", "MST – Movimento dos Produtores Rurais Sem-Terra".

Quadro 1

Ementas e Acórdãos pesquisados: Tribunais x Temas (1988-2005)

TRIBUNAIS PESQUISADOS	TEMA	TEMA	TEMA	TEMA	TEMA
	Direitos Humanos	Direitos Ambientais	Pacto de San José	MST	Direitos Indígenas
Supremo Tribunal Federal	1	7	1	2	5
Superior Tribunal de Justiça	3	2	0	4	5
Tribunal Regional Federal da 1ª Região	13	4	0	4	9
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	6	0	0	0	0
Tribunal Regional Federal da 3ª Região	6	0	0	0	0
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	16	9	0	1	6
Tribunal de Justiça / Rio Grande do Sul	10	0	0	0	0
TOTAL	55	22	1	11	25

Fonte: Banco de Dados do Projeto “Internacionalização e usos do direito no Rio Grande do Sul”.

O resultado da pesquisa mostra que os direitos humanos deram ensejo ao maior número de demandas, seguido pelos direitos indígenas e ambientais; e que as questões ambientais foram as que mais suscitaram a apreciação do Supremo Tribunal Federal.

O Quadro 2 mostra a frequência das ações judiciais propostas em defesa do meio ambiente, no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa foi desenvolvida por Mário Fuks, em seu trabalho de doutorado que resultou no livro “Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro”, publicado em 2001. Neste quadro é possível observar que o Ministério Público, além de ser o principal autor de ações civis públicas, também é o polo catalisador do encaminhamento de denúncias de danos ambientais.

Quadro 2 - FREQUÊNCIA DE AÇÕES JUDICIAIS SEGUNDO O AUTOR

AUTOR	CAPITAL N, %	INTERIOR N, %	TOTAL N, %
MINISTÉRIO PÚBLICO	21 87,5%	63 81,82%	84 83,17%
ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS	1 4, 17%	0	1 0,99%
ASSOCIAÇÕES DE MORADORES	1 4, 17%	3 3,90%	4 3,96%
GRUPOS AMBIENTALISTAS	1 4, 17%	1 1,30%	2 1,98%
EXECUTIVO	0	4 5,19%	4 3,96%
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	0	1 1,30%	1 0,99%
GRUPOS DE MORADORES	0	1 1,30%	1 0,99%
OUTROS	0	1 1,30%	1 0,99%
NÃO IDENTIFICADOS	0	3 3,90%	3 2,99%
TOTAL	24 100%	77 100%	101 100%

Fonte: Arquivo da Equipe de Proteção ao Meio Ambiente e ao Patrimônio Comunitário da Procuradoria do Rio de Janeiro- (FUKS, 2001)

Este resultado está associado à independência funcional do órgão e à capacidade de produzir provas e enfrentar a batalha judicial contra grandes poluidores.

Quanto mais falha ou permissiva for a legislação em relação à proteção dos direitos difusos, mais se faz necessária a atuação atenta e precisa do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Numa perspectiva sociológica do direito, existem aqueles que entendem que o direito deve se limitar a acompanhar e a incorporar os valores sociais e os padrões de conduta espontânea e paulatinamente constituídos na sociedade, e os que defendem uma concepção do direito como variável independente, nos termos do qual o direito deve ser um ativo promotor de mudança social (SOUZA SANTOS, 2005).

O Poder Judiciário não pode desconsiderar a repercussão social e política de suas decisões. Deve ocorrer uma maior aproximação entre as decisões prolatadas pelos magistrados e o Estado Social, através da superação de barreiras impostas pela hermenêutica tradicional.

Segundo Bucci (2006, p. 57),

O reconhecimento da politicidade do direito nada tem a ver com opções partidárias nem tira, por si só, a autenticidade e a legitimidade das decisões judiciais. Bem ao contrário disso, o juiz consciente dessa politicidade fará um esforço a mais para conhecer e interpretar o direito, considerando sua inserção necessária num contexto social, procurando distingui-lo do direito abstrato ou do que é criado artificialmente para garantir privilégios, proporcionar vantagens injustas ou impor sofrimentos a outros com base exclusivamente numa discriminação social.

O conjunto de direitos sociais e difusos encontra-se abalado pela chamada política neoliberal, observando-se a necessidade de limitação de poder político e econômico, devendo o jurista e intérprete questionar a deficiência da hermenêutica jurídica tradicional, bem como buscar a valorização dos direitos humanos e sociais. São aspectos que ressaltam a importância social dessas demandas: a natureza e relevância dos bens jurídicos envolvidos, as dimensões ou características das lesões e o elevado número de pessoas atingidas.

Dentre as técnicas que podem ser utilizadas pelo Judiciário em se tratando de controle de políticas públicas ganha destaque o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, que, segundo Alexy (2008), encontra-se pautado, nas máximas parciais da adequação, relação entre meio e fim e necessidade.

Ressalte-se que a partir de tais princípios mostra-se plenamente possível o controle judicial de políticas públicas, haja vista que se ao poder público cabe a discricionariedade na formulação e execução de políticas públicas, conforme a sua

conveniência e oportunidade, deve-se observar que esta discricionariedade não se afigura de forma absoluta e irresponsável.

Desse modo, é função do Poder Judiciário, sempre que os órgãos estatais competentes descumprirem os encargos político-jurídicos de modo a comprometer, com a sua omissão, a eficácia dos direitos sociais, culturais, coletivos, de estatura constitucional, determinar a implementação da política pública constitucionalmente definida.

No que se refere às questões urbano-ambientais, tem-se observado um esforço do Poder Judiciário no sentido de dar efetividade a estes direitos. A seguir será apresentado um conjunto de decisões emanadas dos principais tribunais do país que demonstram a preocupação com a proteção ambiental e com o cumprimento das leis que visam a preservar o meio ambiente e promover o adequado ordenamento do território. Estas decisões podem representar um esperançoso aceno para uma mudança de cenário nas cidades brasileiras.

4.2 O direito ao meio ambiente e às cidades sustentáveis no dia a dia dos tribunais

O conjunto de decisões apresentadas neste tópico foi obtido por meio de consulta aos *sites* do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Como não seria possível transcrever decisões emanadas por todos os Tribunais do país, foram escolhidos, além das cortes superiores, os tribunais dos estados que enfrentaram problemas decorrentes da insustentabilidade urbano-ambiental, como enchentes, deslizamentos, soterramentos etc, nos anos de 2009 e 2010.

Para a pesquisa na base de dados desses tribunais, foram inseridas as seguintes expressões: parcelamento do solo, áreas de preservação permanente, moradia e meio ambiente.

Procurou-se apresentar, neste trabalho, as decisões mais recentes, por ser o objetivo desta pesquisa jurisprudencial o de demonstrar que a proteção ao meio

ambiente e à sustentabilidade urbana tem estado na pauta do Poder Judiciário brasileiro.

Em razão da limitação de espaço serão transcritos apenas trechos das decisões, que podem ser encontradas na íntegra nos *sites* dos respectivos Tribunais.

É interessante ressaltar que todas as decisões encontram fundamento nos artigos das leis em vigor ou em princípios constitucionais, demonstrando que o arcabouço jurídico existe é capaz de conduzir à justiça social e ambiental. A seguir, as decisões.

4.2.1 Superior Tribunal de Justiça – Decisão de 29/06/2009

Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça começou a modificar os rumos da responsabilidade territorial ao decidir, em ação por crime ambiental, que o município é parte legítima para figurar no polo passivo quando não impede o dano e o prejuízo ao erário.

Trata-se de Ação Civil Pública em função de loteamento clandestino em que o Ministério Público Federal pediu a condenação do município de São Paulo e do acusado direto por loteamento clandestino, por improbidade administrativa e parcelamento do solo em desacordo com a legislação vigente.

Em primeira instância, a ação havia sido julgada parcialmente procedente. Entretanto, o juiz decidiu excluir o município do processo por entender que, se o poder público atua dentro dos limites da lei, não é possível imputar a ele responsabilidade.

O Ministério Público apelou, sustentando a legitimidade do município para responder pelos danos. O órgão ministerial argumentou que é responsabilidade do município a adequação de loteamento irregular às exigências legais, bem como a promoção das medidas que levem à recuperação dos danos causados ao meio ambiente, devendo responder solidariamente com os responsáveis pelos loteamentos.

O Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a sentença. A seguir um trecho da sentença: “Não é possível atribuir ao município a responsabilidade, que é do loteador, obrigando-o a regularizar todo e qualquer loteamento, quando na verdade deve o loteamento ser embargado e despejados aqueles que ocupam a área urbana de forma ilegal”.

Para o TJSP, não foi o município que deu causa aos danos ambientais, mas sim todos aqueles que, de forma direta, promoveram o desmatamento, ou dele se aproveitaram para auferir lucro, ou para, a pretexto de exercer o direito de moradia, dilapidaram o patrimônio natural. “A responsabilidade por danos causados por loteamento clandestino é do loteador e dos compradores dos lotes ilegais e não do município, sendo isento o administrador que agiu dentro dos limites da lei”, reiterou o TJ-SP.

Após examinar o caso, a 2ª Turma do STJ aceitou o Recurso Especial, concordando com os argumentos do MP. Segundo o ministro Castro Meira, para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o município não pode se eximir do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder às obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

O ministro afirma ainda que o fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras feitas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo artigo 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

“Se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente”, concluiu Castro Meira.

A seguir, a ementa do acórdão do REsp 1113789 (2009/0043846-2 - 29/06/2009) publicado no DJ: 29/06/2009⁵:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES.

⁵ Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200900438462&dt_publicacao=29/06/2009, acesso em 10 ago 2009.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes.

2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode se eximir do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.

6. Recurso especial provido.

Como se observa, esta decisão encontrou fundamento na Lei 6766/79, em vigor há mais de trinta anos, mas que até então havia recebido interpretação mais restritiva e desconectada dos princípios que orientam o Ordenamento Jurídico Brasileiro pós 1988.

Isto demonstra que, por mais necessárias que se apresentem as mudanças legislativas, existe um conjunto de fatores que podem interferir na legalidade e na justiça social. As leis são instrumentos para se chegar a uma sociedade justa, mas as ações do Executivo e do Judiciário são essenciais para alcançar este resultado.

4.2.2 Tribunal de Justiça de São Paulo – Decisão de 04/02/2010

Esta outra decisão trata de loteamento irregular implantado em área de expansão urbana, sem autorização dos órgãos municipais, com desrespeito ao Código Florestal no que se refere às Áreas de Preservação Permanente. Dentre outros argumentos, os réus alegam que se o Município cobrava o IPTU, então estava ciente do loteamento, não podendo ser este caracterizado como clandestino, além disso, afirmam que a área já estava desmatada quando foi loteada e que o loteamento trouxe benefícios ao meio ambiente, pois por causa dele ocorreu o plantio de árvores no local.

O TJSP entendeu que no que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. 'Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo'.

Registrou, ainda, que o fato de dispor a Lei n. 6.766, de 1979, sobre a área *non aedificandi* de 15 metros ao longo das represas, não significa que os parâmetros fixados pela legislação ambiental devam ser desconsiderados, diante da especialidade da proteção ao meio ambiente, da superveniência da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e do próprio escopo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que é a melhoria da qualidade de vida. Ademais, segundo as disposições da própria Lei 6.766/79, "não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (...)" (art. 3o, inciso V).

Ressaltou que Constituição Federal de 1988 determina no art. 225 ser dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e impõe (§ 3o) o dever de reparar o dano no caso de lesão ao meio ambiente. A Constituição Estadual (SP), art. 194 § único, dispõe ser obrigatória a recuperação, pelo responsável, da vegetação adequada nas áreas protegidas, e a LEI n° 9.989/98 de 22-5-1998, que dispõe sobre a recomposição da cobertura vegetal no Estado de São Paulo, atribui aos proprietários a obrigação da recomposição florestal em áreas que se caracterizam como de preservação permanente, incluindo as áreas situadas ao longo de cursos d'água e reservatórios d'água naturais ou artificiais, como é o caso dos autos.

No acórdão, o relator afirma que a obrigação de recompor o meio ambiente tem sólido fundamento constitucional e legal e lembra o dever das gerações presentes de preservar o meio ambiente para as gerações futuras.

O Tribunal conclui decidindo que as construções feitas em área de preservação permanente sem licença das autoridades ambientais devem ser demolidas, e a vegetação deve ser recomposta nos termos dos laudos e da lei. Determinou também a anulação das vendas e dos registros. Segundo o relator, esta providência se impõe porque:

(a) escoima o registro imobiliário da ilegalidade que representa o parcelamento irregular, servindo de advertência e de proteção a terceiros;

(b) impede que os compradores tentem recompor o parcelamento, ante a clareza da ilegalidade; e

(c) afasta o direito real da discussão que provavelmente terão no futuro com os vendedores, remanescendo apenas o direito pessoal, que resolverão como achar melhor.

A seguir, a ementa:

ACÇÃO AMBIENTAL. Santa Albertina. Margem de represa. Loteamento irregular. Construção em área de preservação permanente. Dano ambiental. Anulação das vendas e dos registros imobiliários. Demolição.

- 1. Área de preservação permanente. Largura. Competência do CONAMA. Integra-se ao art. 2º da LF nº 4.771/65 a indicação nas Resoluções CONAMA nº 4/85 e nº 302/02 da largura da área de preservação permanente em torno de reservatórios de água naturais e artificiais. Inexistência de ofensa ao princípio da reserva legal. REsp nº 194.617-PR, STJ, 2ª Turma, 16-4-2002, Rei Franciulli Netto.

- 2. Responsabilidade. A obrigação de conservação e recomposição atinge o proprietário do imóvel, ainda que não tenha diretamente causado a degradação. Obrigação 'propter rem' e infração permanente. Hipótese em que apenas o proprietário tem a possibilidade de recompor a área protegida, não terceiros que perderam a posse da área.

- 3. Área de preservação permanente. Construções. As construções feitas na área de preservação permanente sem licença das autoridades ambientais devem ser demolidas e a vegetação

deve ser recomposta nos termos da lei. Obrigação que atinge apenas os atuais detentores da área, pois apenas eles podem cumprir a sentença.

- 4. Vendas e registro imobiliário. Anulação. Os proprietários promoveram um parcelamento irregular em área de preservação permanente, sem autorização legal e administrativa, venderam lotes, mas fizeram constar partes ideais nas escrituras. A fraude é evidente ante o desrespeito à legislação ambiental e às regras do parcelamento do solo. A ilegalidade do objeto contamina o ato jurídico. Anulação bem determinada das vendas e dos registros imobiliários.

4.2.3 Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Decisão de 05/02/2010

Esta decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro seguiu o mesmo diapasão que o TJSP em uma ação que teve por objeto uma construção clandestina realizada em terreno marginal de propriedade do Município de Angra dos Reis.

O acórdão inicia-se com uma referência ao artigo 30, VII, da Constituição da República, segundo o qual os Municípios são competentes para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A seguir menciona que o plano diretor do Município de Angra de Reis estabelece como área não edificante os terrenos situados ao longo dos rios ou quaisquer cursos d'água, em faixa nunca inferior a 15 (quinze) metros. Igualmente, constituiu-se como Zonas de Preservação Permanente as florestas e demais formas de vegetação situadas na faixa marginal mínima de 30 (trinta) metros dos cursos d'água de largura inferior a 10 metros.

A relatora Célia Maria Vidal ressalta que 'obra foi erguida à distância de 6,55 metros do córrego, sem qualquer aprovação de projeto arquitetônico e iniciada sem a prévia licença de construção, fato bastante para se concluir que o único responsável pela construção irregular foi o apelante'.

Depois afirma que 'a prova técnica é contundente, no sentido de que a obra foi construída irregularmente, em terreno marginal, de domínio público, não sendo passível de legalização'.

Por fim, conclui que ‘por se tratar de construção clandestina não passível de regularização, edificada em área de preservação ambiental, às margens de córrego fluente, indubitoso que a demolição é medida de rigor’.

‘Não há de se falar em proteção ao direito de moradia, porquanto tal postulado não é absoluto, mormente quando evidenciado que a construção coloca em risco não somente a vida dos edificantes, mas também causa dano ao próprio meio ambiente, razão por que a ponderação dos bens em conflito não representa aniquilação da dignidade da pessoa humana, mas sim o seu corolário, tendo em vista os interesses difusos tutelados’.

‘Vale ressaltar que a farta quantidade de dispositivos da legislação ambiental que tratam da faixa marginal de proteção dos corpos hídricos corrobora a importância de tal área para o meio ambiente, pois tem direta influência nos níveis de água, na prevenção do assoreamento e da poluição dos rios, bem como na proteção da mata ciliar. A ré, por sua vez, não trouxe qualquer prova aos autos que afastasse as irregularidades constatadas, não sendo cabível suscitar apelo social para legitimar práticas ilegais em detrimento do meio ambiente, bem que é especialmente tutelado pela Constituição Federal, notadamente quando se sabe das consequências graves que a desordem ambiental pode causar.’

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO
CIVIL. AÇÃO DEMOLITÓRIA.

Volta-se o recurso contra a sentença que julgou procedente a pretensão autoral para condenar a ré à demolição de construção executada clandestinamente em terreno marginal de propriedade do município. Preliminar de intempestividade recursal que se rejeita, ante o impedimento noticiado pela advogada renunciante, a gerar a suspensão do processo. Nulidade da prova pericial que não prospera, porque a parte não se insurgiu contra o laudo em momento oportuno, não se evidenciando prejuízo ou irregularidade na produção da prova. No mérito, a construção clandestina, assim considerada a obra realizada sem licença, é uma atividade ilícita, por contrária à norma edilícia que condiciona a edificação à licença prévia da Prefeitura. Quem a executa sem projeto regularmente aprovado, ou dele se afasta na execução dos trabalhos, sujeita-se à

sanção administrativa correspondente. Demolição que é medida de rigor, porquanto o bem não é passível de regularização, eis que situado em área não edificante, de preservação permanente. Alegações genéricas de direito à moradia e preservação da dignidade da pessoa humana que ostentam feição de apelo social, não se sobrepondo, na espécie, à preservação ao meio ambiente e à segurança da própria apelada. Recurso em confronto com a jurisprudência dominante do STJ e TJRJ. Aplicação do art. 557, caput, do CPC. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

4.2.4 Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – Decisão (Liminar) de 09 de fevereiro de 2010

Do Espírito Santo, vale mencionar esta decisão que é um claro exemplo de um Poder Judiciário mais consciente e atuante no que se refere à eficácia social dos direitos difusos.

Em Ação Civil Pública, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo alegou que o município de Guarapari vem sofrendo intenso processo de ocupação irregular e requereu a suspensão das ligações de água e luz em imóveis construídos na localidade sem prévia emissão de estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental.

A juíza da vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente, de Guarapari/ES, Danielle Nunes Marinho, determinou, em regime liminar, a suspensão de novas ligações para instalações de energia elétrica e para o fornecimento de água nos imóveis construídos sem licença ambiental localizados na Reserva de Concha d'Ostra, em Guarapari.

Ainda em sua decisão, a juíza determinou que o município apresentasse em dez dias o plano de desocupação e remanejamento das moradias localizadas no limite da área ambiental. A magistrada determinou que a Cesan e a Escelsa (empresas energéticas) sejam notificadas da decisão, para que as ações sejam efetivadas.

A juíza afirma que a lei municipal, de fato, determina a emissão de estudos de impactos ambientais para a concessão de licenças. Além disso, a juíza destaca que

a ocupação de áreas protegidas é um fenômeno contemporâneo e que é necessária a obediência às leis.

“Verifico que, tomando por essas digressões legislativas, afere-se a ilegalidade da conduta dos requeridos, vez que para efetuarem a transmissão de energia elétrica e o sistema de abastecimento de água, captação, tratamento, preservação, necessitavam de uma licença ambiental municipal e estadual, que exige estudo prévio do impacto ambiental, e, aparentemente não foi requerida”, destaca a magistrada.

Merece especial destaque este outro trecho da decisão:

"em primeiro lugar, faz-se necessário que os órgãos e que as leis já criadas para tratarem a questão não sejam letra morta e tomem sua função e seu desiderato e, neste aspecto é fundamental que cada ente Estatal assumam seu papel institucional."

Na liminar, a juíza Danielle Marinho determinou o pagamento de multa diária avaliada em cinco mil reais, caso a decisão não fosse cumprida pela Cesan e pela Escelsa.

4.2.5 Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - Apelação Cível n. 2008.067060-5 – publicado no Diário da Justiça Eletrônica em 18/03/2010

No mesmo sentido, o entendimento da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que determinou a demolição de uma edícula construída às margens do Rio Sangradouro, na Armação do Pântano do Sul, em Florianópolis.

A construção, localizada em área de preservação permanente, não possuía as devidas licenças da Prefeitura e já havia sido denunciada como irregular ainda em 1997, pela Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos.

Para o desembargador Pedro Manoel Abreu, a Administração Pública errou em não ter agido com celeridade nem ter promovido a demolição sem qualquer ordem judicial.

O morador alegou que a fiscalização não poderia ser direcionada apenas contra ele, visto que diversas residências foram construídas ao longo do rio de forma irregular. Essa alegação, segundo o magistrado, comprova que o morador,

justamente por saber da ilegalidade, agiu com deliberado descumprimento da ordem jurídica estatal.

"O apelado tinha plena consciência de que estava construindo em área proibida, notificado que foi diversas vezes e, mesmo assim, voluntariamente, optou por confrontar-se com a lei".

"se parece injusto que o apelado suporte os prejuízos, é ainda mais injusto que a coletividade tenha que arcar com o desrespeito às normas locais e ambientais, prejudicada maior que é", concluiu.

Na decisão, o magistrado acrescentou, ainda, que a área degradada deveria ser recuperada com o auxílio dos órgãos ambientais competentes. A decisão foi unânime.

'O direito à moradia não poderá se sobrepor ao interesse e ao direito da coletividade em possuir um meio ambiente equilibrado, sob pena de restar instalado o caos social'.

4.2.6 Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Por fim, merecem menção dois acórdãos do TJMG. O primeiro julgado em 04 de agosto de 2009 e o segundo em 27 de fevereiro de 2007. O ponto central de ambas as controvérsias é a análise da regularidade da edificação promovida pelo Apelado em área que seria de preservação permanente. Os argumentos pela demolição das construções se repetem nos dois acórdãos, entretanto, no segundo, de 2007, o Tribunal não concedeu o dano moral coletivo, que segundo o relator, 'só existirá se recair sobre uma pessoa que, por alguma razão teve um direito próprio da personalidade atingido'.

A seguir, o acórdão de 2009:

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais pretendendo o desfazimento de construções feitas na barragem de um açude localizado na Fazenda Estiva II, no Município de Capim Branco.

O réu aduz que não há prova pericial que comprove ser a área de preservação permanente e nem ter havido o dano ambiental. Defende que não há impedimento para a construção em área de preservação permanente, devendo-se apenas observar o Código de Posturas do Município.

O Tribunal reconheceu a ocorrência do dano ambiental, determinando aos réus, solidariamente, a obrigação de demolir as edificações no imóvel localizadas na margem do açude situado na Fazenda Estiva II, em Capim Branco, bem como eventual extensão feita na barragem, no prazo de 30 dias após o trânsito em julgado da decisão, bem como recompor a cobertura vegetal com o plantio de essências nativas e frutíferas regionais.

De acordo com a decisão, o laudo pericial do IEF apontou os danos ambientais, assim como o parecer técnico do Ministério Público, e os Boletins de Ocorrência relataram os impactos ambientais causados pela intervenção no local.

Os principais argumentos que fundamentaram a decisão foram:

“Atente-se para a necessidade imperiosa de se garantir, face ao princípio da máxima eficácia das normas constitucionais, a concreta aplicação do art. 225 da Constituição da República, segundo o qual "todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

‘Como se sabe, tem-se conceitual e doutrinariamente a supremacia/indisponibilidade do interesse público coletivo, distinto em relação ao interesse privado (individual), este menor e oposto àquele’.

‘Neste aspecto, ressalte-se, também, que os ramos tradicionais do direito já vinham abordando a preocupação com o meio ambiente em relação aos direitos/interesses público e privado, que vieram a desaguar, em conclusão, no disposto no § 1º do art. 1228 do Código Civil, estabelecendo que o direito de propriedade individual/privado deve ceder ao interesse maior/coletivo e "ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como a poluição do ar e das águas".

‘Criou-se, pois, também, a função ambiental da propriedade, além da função social, podendo se estabelecer, então, a função socioambiental da propriedade, que encontra respaldo anterior na Constituição da República, ao garantir o direito à propriedade, dispondo que tal deve atender e observar a conjugação indissociável dos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade e da defesa

do meio ambiente (art. 5º, XXII e XXIII, art. 170, II, III e VI, e art. 225, caput e § 3º, da Constituição da República).’

‘É no âmbito deste regramento jurídico que deve se dar o exercício do direito de propriedade, não podendo o seu titular exercê-lo com abuso e à margem das disposições legais acima transcritas.’

Número do processo: 1.0411.02.006086-8/001(1)

Relator: GERALDO AUGUSTO

Relator do Acórdão: GERALDO AUGUSTO

Data do Julgamento: 04/08/2009

Data da Publicação: 21/08/2009

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - EDIFICAÇÕES E INTERVENÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - REPARAÇÃO DO DANO - POSSIBILIDADE E NECESSIDADE. - Atualmente, tem-se a função ambiental da propriedade, além da função social, podendo se estabelecer, então, a função socioambiental da propriedade, que encontra respaldo anterior na Constituição da República, ao garantir o direito à propriedade, dispondo que tal deve atender e observar a conjugação indissociável dos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente (art. 5º, XXII e XXIII, art. 170, II, III e VI, e art. 225, "caput", e § 3º, da Constituição da República). - É no âmbito deste regramento jurídico que deve se dar o exercício do direito de propriedade, não podendo o seu titular exercê-lo com abuso e à margem das disposições legais acima transcritas.

Agora, os principais argumentos mencionados no acórdão de 2007:

‘Pelos elementos probatórios disponíveis, tem-se o seguinte quadro: à época das edificações, o Réu edificou em ÁREA considerada reserva ecológica, sem respeitar o distanciamento mínimo necessário entre as construções e a represa hidrelétrica, em afronta às disposições legais pertinentes.’

Evidente, no caso, o dano, não apenas já ocorrido, mas aquele PERMANENTE e constante, que ocorre inteiramente e a cada momento, poluindo as águas e o decorrente de extração de vegetação nativa do local, em prejuízo do interesse/direito coletivo/público.'

'Atente-se para a necessidade imperiosa de se garantir, face ao princípio da máxima eficácia das normas constitucionais, a concreta aplicação do art.225 da Constituição da República, segundo o qual "todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

'Conforme se sabe, tem-se conceitual e doutrinariamente a supremacia/prevalência/indisponibilidade do interesse público coletivo, distinto, em relação ao interesse privado (individual), este menor e oposto àquele. '

'Neste aspecto, ressalte-se, também, que os ramos tradicionais do direito já vinham abordando a preocupação com o meio ambiente, em relação a ambos os direitos/interesses, público e privado, que vieram a desaguar, em conclusão, no disposto no §1º do art.1228 do Código Civil, estabelecendo que o direito de propriedade individual/privado deve ceder ao interesse maior/coletivo e, "ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como a poluição do ar e das águas".

'Criou-se, pois, também, a função ambiental da propriedade, além da função social, podendo se estabelecer, então, a função socioambiental da propriedade que encontra respaldo anterior na Constituição da República, ao garantir o direito à propriedade, dispondo que tal deve atender e observar a conjugação indissociável dos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente (art.5º, XXII, XXIII; art.170, II, III, VI; e art.225, caput e §3º, da Constituição da República).'

'É no âmbito deste regramento jurídico que deve se dar o exercício do direito de propriedade, não podendo o seu titular exercê-lo com abuso e à margem das disposições legais acima transcritas.'

'Na Hipótese, pois, cabe a aplicação das normas que determinam distanciamento mínimo entre as edificações e os lagos artificiais, posto que quando

da formação do lago, as edificações, de acordo com o conjunto probatório que se tem, repise-se, ainda não estavam soerguidas.'

'No que se refere à eventual existência de dano moral coletivo, não se tem ele por configurado ante a ausência de comprovação dos elementos necessários à sua caracterização. Isso, se admitida fosse a sua aplicação. O dano moral é ofensa a um direito da personalidade, devendo atingir a uma pessoa, que é, como se sabe, quem detém a titularidade de direitos da personalidade. Assim, o dano moral, pelo seu próprio significado, recai sobre uma pessoa que, por alguma razão teve um direito próprio da personalidade atingido.'

Número do processo: 1.0702.03.084697-7/001(1) Relator
do Acórdão: GERALDO AUGUSTO

Data do Julgamento: 27/02/2007

Data da Publicação: 09/03/2007

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL. EDIFICAÇÕES EM ÁREA DE RESERVA ECOLÓGICA SITUADA A MENOS DE CEM METROS DE LAGO ARTIFICIAL DE REPRESAMENTO DE ÁGUA PARA USINA HIDRELÉTRICA. DEMOLIÇÃO DAS EDIFICAÇÕES SOERGUIDAS NESTA ÁREA. POSSIBILIDADE E NECESSIDADE. DANO MORAL COLETIVO INEXISTÊNCIA. Hodiernamente, tem-se, pois, a função ambiental da propriedade, além da função social, podendo se estabelecer, então, a função socioambiental da propriedade que encontra respaldo anterior na Constituição da República, ao garantir o direito à propriedade, dispondo que tal deve atender e observar a conjugação indissociável dos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente (art.5º, XXII, XXIII; art.170, II, III, VI; e art.225, 'caput' e §3º, da Constituição da República). É no âmbito deste regramento jurídico que deve se dar o exercício do direito de propriedade, não podendo o seu titular exercê-lo com abuso e à margem das disposições legais acima transcritas. Ante a dificuldade de sua real comprovação quando em discussão a afetação de direitos difusos, de titularidade indeterminada por natureza, não há de se falar, em dano moral coletivo.

A análise das decisões leva a duas constatações: a primeira consiste em reconhecer a importância do Poder Judiciário na promoção do bem-estar social e ambiental. O Judiciário é, em última análise, o controlador dos outros dois poderes, capaz, portanto, de reverter situações de injustiça em que os interesses de um grupo se sobrepõem ao interesse público ou coletivo, colocando em xeque o bem-estar geral.

A segunda constatação é que para resguardar os direitos difusos e assegurar o interesse coletivo o Poder Judiciário não depende de leis ou mecanismos legais diversos dos já existentes, basta que interpretem os dispositivos em vigor de acordo com as orientações de cada microsistema, sem se olvidar da importância dos princípios constitucionais de dignidade humana, desenvolvimento sustentável, cooperação e solidariedade, dentre outros.

A efetividade social dos direitos difusos e coletivos é um grande desafio para os operadores do Direito, porque requer mais do que o conhecimento a respeito do arcabouço legislativo, requer sensibilidade e percepção da realidade socioambiental do país. Isto só reforça a importância de um Judiciário ativo para o sucesso desta tarefa.

5 REFLEXÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

Na cidade, parte da acumulação acontece da forma tradicional, isto é, decorre da agregação de valores decorrentes dos clássicos fatores de produção, outra parte se forma e se robustece sem que haja necessidade de investimento de capital, nem dedicação ao trabalho (BASSUL, 2002). É a acumulação particular produzida pelo trabalho coletivo, que, muitas vezes, decorre da utilização de mecanismos legais ou instrumentos jurídicos.

Basta haver um acréscimo da área edificável, ou uma alteração no uso originalmente permitido, ou ainda a construção de uma benfeitoria, como a construção de uma via, por exemplo, para os patrimônios se elevarem bruscamente.

O problema, entretanto, é a injusta distribuição desta riqueza. Ela não é coletiva, não beneficia todos os habitantes da cidade, mas apenas uma parte privilegiada.

A urbanização brasileira é um reflexo da dominação decorrente das relações espaciais. Ela é, em grande parte, resultado de pressões econômicas sobre os governos. No contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública, existe uma forte disputa pelos investimentos públicos.

Veem-se, com frequência, o interesse público ser colocado em xeque e os centros urbanos crescerem de modo desordenado, sem um projeto de futuro e sem verdadeiro projeto de cidade. As quatro funções urbanísticas (habitação, trabalho, circulação e lazer) dão lugar a uma única função – produzir lucro. O mercado passa a conduzir os investimentos do Estado e surgem assim duas cidades no mesmo território, uma legal e equipada e outra ilegal e excludente.

Esse enfoque mercadológico que tem sido dado às cidades, além das consequências sociais, tem importantes repercussões ambientais. Por um lado tem-se um grande número de pessoas buscando alternativas de moradia nas áreas ambientalmente frágeis, por outro, o mercado buscando novas estratégias de lucro pela venda de uma melhor 'qualidade de vida' em áreas protegidas.

Em meio a esta disputa pelo espaço, está o Estado, que deveria conduzir a política urbana no sentido de redistribuir os benefícios e os ônus no território de modo a amenizar os malefícios da má distribuição de renda, mas que, muitas

vezes, é capturado pelos interesses privados e age provocando resultados diametralmente opostos.

O Estado protege os interesses de pequenas elites ou do mercado de diversas maneiras: flexibilizando as normas ambientais para ampliar o potencial construtivo e atender aos interesses dos construtores; concedendo licenças em razão de interesses pessoais ou mesmo atuando para viabilizar investimentos e equipar a área.

Se por outro lado, se omite e se tolera a ocupação ilegal e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas por parte das camadas populares, isto nada tem a ver com direitos humanos ou com uma política de busca de alternativas habitacionais. A população que se instala nestas áreas não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, caso dos mananciais de água, mas também está afastada de todo tipo de serviço público ou de obras de infraestrutura urbana.

O Estado age com permissividade em relação às normas urbanísticas e ambientais, e o custo é repassado a toda a sociedade, pois todos sofrem uma redução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Um cenário frequente resultante dessa dinâmica de ocupação ilegal de áreas de proteção ambiental é o conflito que envolve, de um lado, a população, que luta para permanecer no local, e, de outro, o Ministério Público e ONGs dedicadas à causa ambientalista, que lutam pela proteção dos interesses difusos e coletivos.

Apesar do desprestígio e do descrédito que existe em relação à atuação do Executivo e do Legislativo, não se pode dizer que a produção legislativa no que se refere ao controle urbanístico e à proteção ambiental seja escassa.

A legislação regulatória é abundante, mas envolvida em uma lógica perversa. A cada lei nova, instrumentos e mecanismos são criados no sentido de tornar a cidade mais democrática, mas, na prática, estas normas são utilizadas para ampliar ainda mais a desigualdade dentro do espaço urbano - caso, por exemplo, de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade e das leis de zoneamento.

A questão central não está na lei em si, ou seja, na sua inadequação, mas na sua aplicação arbitrária. Questiona-se a justiça e não a lei embora seja preciso reconhecer que a clareza e a precisão do texto legal são essenciais para sua aplicação.

De fato, as lacunas, as contradições e o excesso de burocracia dificultam a concretização do direito. Esta é uma das razões da expectativa em relação ao Projeto de Lei 3057/2000, que visa a modificar as regras de parcelamento do solo no país. Se por um lado a atual lei de parcelamento de solo foi uma das responsáveis pela informalidade na cidade, devido ao excesso de requisitos, esse projeto de lei tem a importante missão de simplificar o procedimento, além de pretender reunir as agendas urbanística e ambiental.

A análise de alguns dispositivos do PL mostrou que, embora deficitário no que se refere à proteção ambiental e apesar de não prever mecanismos de redistribuição dos benefícios decorrentes da ação do poder público, o projeto avança ao reconhecer a existência da cidade ilegal. Prevê outros mecanismos de gestão urbano-ambiental como a gestão plena e a licença ambiental integrada e regulamenta a regularização fundiária sustentável.

Mas as leis não podem, isoladamente, transformar a realidade social. A transformação das cidades depende da conduta política de gestão do território, da organização popular na luta e fiscalização de seus direitos e da atuação dos tribunais.

A participação popular é importante, pois 'quando os cidadãos veem a si próprios não apenas como os destinatários, mas também como os autores do seu direito, eles se reconhecem como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica' (CITTADINO, 2004). Só quem se percebe como integrante, como personagem urbano, pode se interessar pelo desenvolvimento sustentável da cidade.

A Constituição de 1988 criou mecanismos para uma cidadania juridicamente participativa, além de fortalecer instituições essenciais à sociedade, como o Ministério Público.

Quanto ao Poder Judiciário, é certo que sua independência institucional tem como contrapartida a passividade, entretanto, a Constituição Brasileira de 1988 potencializou e implementou ao máximo o papel do Judiciário e do Direito, superando a postura individualista introduzida pelo Código Civil de 1916 e partindo para a publicização do Direito.

Reconhece-se desta forma que o Estado passa a interferir na regulação das relações entre os indivíduos, valorizando a questão social, assente a preocupação

com o desenvolvimento da pessoa humana, da cidadania e dos direitos sociais e coletivos.

Reflexo desta mudança de paradigma é o papel do Poder Judiciário como guardião dos direitos fundamentais e da própria Constituição Federal, devendo-se ponderar sobre sua possível legitimidade, dentro de critérios de razoabilidade e proporcionalidade, em avaliar o acerto, legalidade e validade das atuações estatais na execução de políticas públicas, tendo em vista que estas políticas refletem a concretização e o exercício pelos indivíduos de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Assim, dada a relevância e imprescindibilidade dos direitos que resguardam, cumpre às políticas públicas papel indispensável perante a sociedade, devendo recair controle sobre sua execução. Tal controle se mostra possível na medida em que os direitos fundamentais preservados são normas constitucionais de aplicabilidade imediata.

Desse modo, a partir do momento em que se constitui uma omissão ou mesmo uma insuficiência na implementação de políticas públicas, justificam-se, a sua judicialização e seu efetivo controle pelo Poder Judiciário para a preservação de direitos.

Surge, então, o Judiciário com função de proteção dos direitos fundamentais, e, conseqüentemente, da implementação e execução eficaz de políticas públicas.

Logo, o reconhecimento pelo Ordenamento Jurídico de novos direitos, sociais difusos e coletivos ampliou a importância da atuação do Poder Judiciário. Se antes as decisões importavam a um ou a alguns indivíduos, hoje podem ser importantes para toda a coletividade e até mesmo para outras gerações. O aumento do alcance das decisões tornou o juiz um elemento essencial para a efetividade de tais direitos.

No que se refere à sustentabilidade ambiental e urbana, acredita-se que o Poder Judiciário, por meio da interpretação das leis e da aplicação dos princípios constitucionais, pode controlar a ação dos outros dois Poderes e reverter a lógica da apropriação dos bens coletivos, resgatando o valor de uso das cidades.

A breve pesquisa acerca da jurisprudência urbano-ambiental recente do país revelou o afloramento de um judiciário preocupado em assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e às cidades sustentáveis, pela aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade e dos princípios constitucionais.

É certo que muitas outras pesquisas a respeito da atuação do Poder Judiciário na efetividade dos direitos difusos, especialmente o direito à cidade, merecem ainda ser feitas. Mas a análise das decisões aqui apresentadas corrobora a tese de que somente leis não bastam para se chegar às cidades social e ambientalmente justas, porque estas são frequentemente utilizadas como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão.

Deve-se entender que todo o Ordenamento Jurídico funciona de forma sistemática, como uma peça única e tem como fim específico a realização da justiça social. Para alcançar tal fim, é necessário compreender o Ordenamento Jurídico como um conjunto harmônico de regras, conhecer a realidade social e o problema que se enfrenta e, a partir de então, aplicar a norma.

Neste sentido, a importância do Judiciário em aplicar os princípios constitucionais como forma de assegurar a presença de norma de justiça, buscando, por meio deles, traduzir os valores da tutela coletiva, a socialização do espaço urbano e a amenização das adversidades na cidade.

O papel do Judiciário é cuidar para que a aplicação dos mecanismos legais à disposição cumpra os fins do Direito, afastando os modelos individualistas, que se refletem na segregação e proporcionando cidades coletivamente mais justas e democráticas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direito Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Liza Maria Souza de e ROMERO, Marta Adriana Bustos. **A Importância das Áreas Ambientalmente Protegidas nas Cidades**. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador. 23-27 de maio de 2005. Bahia. Brasil.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA** (comentários à Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana**. Consultoria Legislativa da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília, Câmara dos Deputados, Estudo de Agosto de 2002.

_____. **Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: Situação atual do debate**. Revista Direito Ambiental, Doutrina Nacional, RDA 51, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 11, agosto/setembro e outubro de 2007. Salvador. Bahia, p. 3. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em abril de 2009.

BASSUL, José Roberto. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. Revista Eure, vol 28, n. 84, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002.

BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio A. G. **Brasil Uma nova potencia regional na economia mundo**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1998.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima (coord.). **Cidades sustentáveis : subsídios a elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis [e] Consórcio Parceria, 2000.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Coord.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, T. **Cidades de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed 34/Edusp, 2000.

CINTRA, Antonio Octávio. **Zoneamento: Análise Política de um Instrumento Urbanístico**. ANPOCS. Disponível em: www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_03.htm - 96k, acesso em 15 de fevereiro de 2009.

CITTADINO, Gisele. **Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia**. ALCEU - v.5 - n.9 - p. 105 a 113 - jul./dez. 2004.

COUTINHO, Ronaldo L. **Direito da cidade: o direito no seu lugar**. Revista de Direito da cidade/ Pós-graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 1 (maio de 2006), Rio de Janeiro: HARBRA, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ENGELMANN, Fabiano. **Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 69, São Paulo, 2006.

FAINSTEIN, Susan (1996), "**Justice, politics, and the creation of urban space**", in Andy Merrifield; Erik Swyngedouw (org.), The urbanization of injustice. New York: New York University Press, 2009.

FERNADES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**, in : MATTOS, Liana Portilho de (Org.). Estatuto da Cidade Comentado, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FREITAS, Eleusina Lavor de Holanda. **Condomínios Fechados**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de São Paulo. São Paulo: 2008.

FUKS, Mário. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GOUVÊA, Denise; RIBEIRO, Sandra. **A revisão da Lei Federal 6.766/79 – novas regras no “jogo” da cidade?** Disponível em: <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Gouvea.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional Ambiental.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros.** Gestão Municipal. Pesquisa de informações básicas municipais 2008. Capítulo 2: Legislação e instrumentos de planejamento dos municípios brasileiros. Disponível em <www.ibge.gov.br> Acesso em 04/06/2009.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Humanitas, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Ed. 11ª ed., 2003.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil,** In: ARANTES, O; MARICATO, E e VAINER, C. *A cidade do pensamento único.* Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana,** 2 ed, Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo.** In: RIBEIRO, L. ; SANTOS JÚNIOR, O (orgs). *As metrópoles e a questão social brasileira.* Rio de Janeiro: REvan, Fase, 2007.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, vol. 7, n. 48, São Paulo, Maio/Agosto de 2003.

_____. **O Ministério da cidades e política nacional de desenvolvimento urbano: cidades brasileiras: a matriz patrimonialista.** Políticas sociais (IPEA). Vol. 12, p. 211-220, 2006.

MARTINE, G. **A evolução espacial da população brasileira.** In: AFFONSO, Rui B. A.; BARROS SILVA, P. L. (Ed.). Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap, 1995.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta.** São Paulo: Editora HUCITEC, 1994.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole.** 1. ed. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** - livro III. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses.** 16 ed. atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995.

MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – A experiência de Curitiba.** Curitiba: Papyrus, 1996.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** Doutrina – prática – jurisprudência – glossário. 2. ed. rev., ampl. e atualiz. São Paulo: RT, 2001.

NEIRA ALVA, Eduardo. **Metrópoles (In)sustentáveis.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

OJIMA, Ricardo. **A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável.** Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu – MG, de 18-22 de setembro de 2006.

PELOZI, José Eduardo Silveira e ZMITROWICZ, Witold. **A acessibilidade e o valor do solo urbano**. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. São Paulo:EPUSP, 2003.

PINHO, Paulo Maurício. **Aspectos ambientais da implantação de 'vias marginais' em áreas urbanas de fundos de vale**. São Carlos, 1999, 133 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de São Carlos, apud SANTIAGO, Alex Fernandes. Ocupação urbana, áreas de preservação permanente, operações urbanas consorciadas e o Ministério Público. Disponível em , acesso em março de 2010.

PRADO Jr., C. **História econômica do Brasil**. São Paulo, Brasiliense (1945), 1990.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **A Formação do Espaço Construído: Cidade e Legislação Urbanística em Viçosa, MG**. Dissertação de Mestrado em Urbanismo apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo — PROURB da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 1997.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O estado, o direito e a questão urbana**. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10 ed, São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. Campinas: Hucitec, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SOLER, Antônio Carlos Porciúncula et al. (Org.). **A cidade sustentável e o desenvolvimento humano na América Latina: temas e pesquisas**. Porto Alegre: Furg, 2009.

TOPALOV. **Les promoteurs immobiliers**. Paris: Mouton, 1974.

UNITED NATIONS (UN). **Demographic Yearbook 2007**. Disponível em: www.unstats.un.org/unsd/Demographic/Products/socind/population.htm. Acesso em 31 de julho de 2009.

Valor Econômico, edição de 1/3/2010. Em matéria da primeira página, com o título de “Embate entre construtoras e Ministério Público.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Políticas Públicas E Administração Pública Democrática No Brasil: Uma Análise Da Concretização Dos Novos Direitos à Luz Da Constituição Brasileira De 1988**. In: XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Campus. Anais do XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis, 2007.

Legislação Consultada:

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº. 6.938 DE 31 DE AGOSTO DE 1981**. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.*

BRASIL. **LEI FEDERAL 6.766 DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979**. *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.*

BRASIL. **LEI FEDERAL 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*

BRASIL. **LEI FEDERAL 4771, de 15 de setembro de 1965**. *Institui o Código Florestal.*

BRASIL. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000** (E aos apensos: PL 5.894/01, PL 2.454/03, PL 20/07, PL 31/07, PL 846/07 e PL 1.092/07). *Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências.*

Sites Consultados:

www.stf.jus.br

www.stj.gov.br

www.tj.sp.gov.br

www.tjmg.gov.br

www.tjrj.jus.br

WWW.tj.sc.gov.br

WWW.tj.es.gov.br