

Adir Ubaldo Rech
Juliana Cainelli de Almeida
Tamires Ravanelo
Organizadores

DIREITO URBANÍSTICO-AMBIENTAL
UMA VISÃO EPISTÊMICA



Direito urbanístico-ambiental **- uma visão epistêmica-**

Organizadores

Adir Ubaldo Rech
Juliana Cainelli de Almeida
Tamires Ravanelo

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Presidente:
José Quadros dos Santos

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:
Evaldo Antonio Kuiava

Vice-Reitor:
Odacir Deonísio Graciolli

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:
Juliano Rodrigues Gimenez

Pró-Reitora Acadêmica:
Nilda Stecanela

Diretor Administrativo-Financeiro:
Candido Luis Teles da Roza

Chefe de Gabinete:
Gelson Leonardo Rech

Coordenador da EducS:
Simone Côrte Real Barbieri

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldo Rech (UCS)
Asdrubal Falavigna (UCS)
Jayme Paviani (UCS)
Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)
Nilda Stecanela (UCS)
Paulo César Nodari (UCS) – presidente
Tânia Maris de Azevedo (UCS)

Direito urbanístico-ambiental -uma visão epistêmica-

Adir Ubaldo Rech

Mestre e Doutor em direito e professor no Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental da UCS.

Juliana Cainelli de Almeida

Mestranda em direito ambiental pela UCS.

Tamires Ravanelo

Mestranda em direito ambiental pela UCS.
(org.)



© dos organizadores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS – BICE – Processamento Técnico

D598 Direito urbanístico-ambiental [recurso eletrônico] : uma visão epistêmica / org. Adir Ubaldo Rech, Juliana Cainelli de Almeida, Tamires Ravello. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. Dados eletrônicos (1 arquivo).

ISBN 978-85-7061-995-2

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direito urbanístico. 2. Direito ambiental. 3. Planejamento urbano. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Rech, Adir Ubaldo. II. Almeida, Juliana Cainelli de. III. Ravello, Tamires.

CDU 2. ed.: 349.44

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito urbanístico	349.44
2. Direito ambiental	349.6
3. Planejamento urbano	711.4
4. Desenvolvimento sustentável	502.131.1

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Michele Fernanda Silveira da Silveira – CRB 10/2334

Direitos reservados à:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Sumário

Apresentação	7
1 Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares	9
Samuel Menezes Oliveira André da Fonseca Brandão	
2 Cidades circulares: aplicação dos conceitos da economia circular nas cidades, como alternativa para a conjuntura contemporânea dos resíduos sólidos urbanos	29
Henrique Mioranza Koppe Pereira Régis Andreas Smaniotto Jerônimo de Castilhos Toigo	
3 Sustentabilidade ambiental e o consumismo: uma relação intangível se não começarmos com o agora	46
Mateus Luviza Busatto	
4 O Plano Diretor à luz do princípio da precaução, instrumento de proteção ambiental	59
Tamires Ravanello Carlos Alberto Lunelli	
5 Regularização de situações consolidadas em área urbana: análise da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça e da Lei n. 13.465, de 2017	75
Henrique Mioranza Koppe Pereira Jerônimo de Castilhos Toigo Régis Andreas Smaniotto	
6 O meio ambiente urbano e o princípio da não regressão: a cota 40 no Município de Joinville/SC	93
Maria José Goulart Vieira	
7 Instrumentos de planejamento urbano como facilitadores na composição de conflitos possessórios ou ambientais	111
André da Fonseca Brandão Samuel Menezes Oliveira	

8	O aumento demográfico de Altamira/PA – a construção de Belo Monte e os impactos à cidade	129
	Cláudio Libardi Júnior	
9	Direito à propriedade <i>versus</i> direito à cidade: a apropriação dos comuns urbanos e a exclusão social nas cidades	139
	Gabriel Henrique da Silva	
10	A questão da demolição dos quiosques da Praia Grande, em Torres: uma análise conforme o estudo sistemático da legislação ambiental	166
	Juliana Cainelli de Almeida	

Apresentação

Este trabalho é resultado da pesquisa de mestrandos, do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, na linha de Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico. Além disso participam da pesquisa vários professores do programa o que torna mais rico o trabalho e com uma visão epistêmica, com transversalidade nas diversas ciências.

A pesquisa toma como base o direito urbanístico e suas consequências no meio ambiente.

Ao longo da leitura, vai-se constatando que o problema mais grave que afeta o meio ambiente são sem dúvida, as intervenções humanas, que devem ser regradas pelo direito urbanístico. Essa percepção deixa claro que a preservação do meio ambiente passa, obrigatoriamente, por normas urbanísticas sustentáveis. O direito urbanístico, portanto, é o melhor instrumento jurídico que podemos utilizar para planejarmos uma ocupação humana sobre o Planeta, que não comprometa o meio ambiente e, conseqüentemente, a qualidade de vida do homem.

A causa da degradação ambiental não é propriamente a diversidade de ocupações humanas sobre o Planeta, mas a forma como ocupa e os locais inadequados que são ocupados, e que abrigam biodiversidades, ecossistemas que, cientificamente, precisam ser preservados.

O direito urbanístico, portanto, não pode dissociar-se do direito ambiental. Ambos têm o princípio da sustentabilidade como fundamento. No entanto, é o direito ambiental que dita regras de ocupação, tendo como instrumento básico o zoneamento. Por isso, zoneamentos cientificamente corretos do meio ambiente, das atividades econômicas e das necessidades sociais são elementos necessários ao planejamento da ocupação humana.

Portanto, a forma de zoneamento urbano e de parcelamento do solo é que dá a destinação ou estabelece a função social da propriedade, que é decisiva na definição do valor da terra, ficando inacessível a moradia, mesmo que financiada ou com inócuas estruturas urbanas. Quando a cidade não define espaços naturais a serem preservados, as consequências são o caos ambiental e a degradação humana. Todavia, quando a cidade não contempla espaços de moradia suficientes, inclusive para cidadãos de menor poder

aquisitivo, tem-se, como consequência, graves problemas sociais, como o crescimento sem planejamento da periferia.

Agrava-se ainda mais o problema social com a falta de um zoneamento adequado às diferentes atividades econômicas necessárias à garantia de empregos. Esse zoneamento dá segurança jurídica ao empreendedor, pois planeja a infraestrutura e a logística condizentes. A má-distribuição das atividades econômicas, permitindo que milhares de pessoas residam num único bairro, sem comércio, indústria e serviços, é a causa primeira do tráfico de drogas nos morros (favelas/comunidades) espaço informal nas grandes cidades brasileiras, e a necessidade de deslocamento para locais de trabalho distantes também é uma das causas do caos instalado no trânsito, especialmente em grandes cidades.

Nesse contexto, o direito urbanístico inteligente e adequado é, portanto, o *princípio-base* que deve tutelar a diversidade, a sustentabilidade e os direitos fundamentais e sociais de quem vive na cidade.

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

1

Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares

Samuel Menezes Oliveira*
André da Fonseca Brandão**

Resumo: A edição da Lei n. 13.465/2017 trouxe consideráveis mudanças à regularização fundiária urbana. O presente artigo tem por foco a análise dos princípios específicos previstos em lei, quais sejam: o princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental e o princípio da ordenação territorial, e sua necessária conformidade com o Direito Urbanístico-Ambiental. Centra-se também na identificação dos princípios implícitos afetos à regularização fundiária urbana, em especial o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Regularização fundiária. Princípios. Sustentabilidade. Ocupações urbanas.

1 Introdução

A Regularização Fundiária Urbana é um importante instrumento jurídico de política pública urbanística, por ser mecanismo de correção e formalização de ocupações irregulares, visando à adequação de moradias clandestinas à cidade.

Apesar de ser instituto presente há décadas no ordenamento jurídico pátrio, a Regularização Fundiária Urbana ganhou evidência e aplicação prática pelos municípios brasileiros, com a Lei Federal n. 11.977/2009, uma vez adotada a tendência de oportunizar a titulação e o alcance da propriedade à população em núcleos urbanos informais, quando antes “o procedimento primava pelo estabelecimento da posse”, para, posteriormente, ser garantida a “propriedade, como era no procedimento da legitimação de posse”. (PAIVA; BURLET, 2018, p. 5).

* Mestrando em Direito. Área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade, da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Tabelaio. Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Uberlândia. *E-mail:* SMoliveira7@ucs.br.

** Mestrando em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista CAPES. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* afbrandao@ucs.br

Ocorre que, com a edição da Lei Federal n. 13.465/2017 e sua posterior regulamentação pelo Decreto Federal n. 9.310/2018, houve substancial mudança no instrumento e nos critérios procedimentais da regularização fundiária, em especial a regularização fundiária urbana.

A nova sistemática adotada à regularização fundiária, bem como os institutos criados da legitimação fundiária e do direito de laje, fez com que a nova lei sofresse críticas da comunidade especializada, mormente quanto a questões de técnica e ausência de segurança jurídica.

Diante deste cenário, a novidade da legislação conclama o estudo de seus novos critérios e da sistemática legislativa, em especial diante da necessidade de coerência com o direito ambiental e urbanístico e seus princípios basilares.

Cumpra assim identificar quais são os princípios específicos estabelecidos pela nova Lei n. 13.465/2017 para a regularização fundiária urbana – denominada pela lei de “Reurb”, bem como os princípios implícitos afetos ao mesmo instrumento jurídico.

Especialmente, busca-se identificar a relação entre a nova lei e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares, tema de relevante reflexão que preocupa a comunidade acadêmica e profissional, para que seja oportunizada a eficácia da regularização fundiária e a prevenção de formação de novos núcleos informais.

2 Relevância do estudo dos princípios em matéria ambiental

A literatura jurídica especializada reconhece a importância dos estudos dos princípios gerais de direito e dos princípios jurídicos específicos afetos a cada objeto de estudos, como método de alcançar melhor compreensão do instituto e de seus instrumentos jurídicos.

Em abordagem neopositivista, os princípios assumem papel fundamental para a estrutura do ordenamento jurídico, por serem fundamentos à hierarquia constitucional. (ALEXY, 2008, p. 137). Barroso (*apud* RECH, 2016, p. 170) comenta que a própria Constituição é compreendida como “sistema aberto de princípios e regras, vinculado a valores jurídicos suprapositivos”.

Na distinção entre regras e princípios aponta-se a conceituação de Dworkin, trabalhado em obra de Bonavides, que, em amadurecimento à teoria dos princípios, estatui que as regras ditam resultados, “podendo a regra ser alterada ou abandonada conforme os diferentes resultados”. (DWORKIN *apud* BONAVIDES, 1998, p. 254). Por seu turno, com os princípios, estes prevalecerão, mesmo que sejam diferentes os resultados.

Por conseguinte, Ávila conceitua:

As regras são normas imediatamente descritas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. (2005, p. 70).

E continua o mesmo autor:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correção entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2005, p. 70).

Os princípios são relevantes em caso de conflitos, associados às medidas de valoração ou de relevância a eles atribuídas, conforme ensina Canotilho (*apud* BONAVIDES, 1998, p. 260).

Sobre as características dos princípios mencionadas na doutrina, o também português Miranda enumera em sua obra *Teoria do Estado e da Constituição*:

- a) a maior aproximação da ideia de Direito ou dos valores do ordenamento;
- b) a sua amplitude, o seu grau de maior generalidade ou indeterminação frente às normas-regras;
- c) a sua irradiação ou projeção para um número vasto de regras ou preceitos, correspondentes a hipóteses de sensível heterogeneidade;
- d) a sua versatilidade, a sua suscetibilidade de conteúdos algo variáveis ao longo dos tempos e das circunstâncias, com densificações variáveis;
- e) a sua abertura, sem pretensão de regulamentação exaustiva, ou em plenitude, de todos os casos;
- f) a sua expansibilidade perante situações ou fatos novos, sem os absorver ou neles se esgotar;
- e) a sua virtualidade de harmonização, sem revogação ou invalidação recíproca. (2002, p. 433).

Da importância dos princípios no ordenamento jurídico, leciona Bonavides:

A importância vital que os princípios assumem para os ordenamentos jurídicos se torna cada vez mais evidente, sobretudo se lhes examinarmos a função e presença no corpo das Constituições contemporâneas, onde aparecem como os pontos axiológicos de mais alto destaque e prestígio com que fundamentar na Hermenêutica dos tribunais a legitimidade dos preceitos da ordem constitucional. (1998, p. 260).

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 27) comentam que uma vez considerados como espécies do gênero normas, os princípios são dotados de eficácia e aplicabilidade, no escopo de atingir eficácia social ou efetividade bastante, conforme as diferentes funções de cada norma-princípio da ordem constitucional.

Sendo os princípios bases estruturantes de valores jurídico-normativos, aponta-se especificamente a importância dos princípios como expressão do direito fundamental em matéria ambiental e urbanística.

Assim elucida Sarlet e Fensterseifer:

Em razão de sua natureza jurídico-normativa, os princípios são fundamentais na aplicação e desenvolvimento do Direito Ambiental. Na condição de parâmetros materiais, eles permitem ao intérprete e aplicador do Direito Ambiental alcançar o verdadeiro sentido e “estado de arte” do ordenamento jurídico ambiental, inclusive para o efeito de suprir deficiências e lacunas muitas vezes existentes. (2017, p. 33).

Fundamenta-se que os princípios são parâmetros materiais a serem indicados como instrumentos de controle diante da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, para que sejam respeitados os direitos fundamentais estabelecidos como normas maiores. Controle este a ser exercido pelo Poder Judiciário, que também tem nos princípios forma saudável de autocontenção, como prevenção a eventuais excessos. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 33).

3 Princípios previstos na Lei de Regularização Fundiária

A Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, foi publicada com criticada atecnia e inobservância às técnicas de elaboração e redação legislativas, definidas na

Lei Complementar n. 95/1998. Exemplo claro é seu título I, que se dispõe a determinar derrogações, ou seja, revogações parciais, de normas da Lei n. 8.629/1993, que dispõe sobre a reforma agrária constitucional e a regularização fundiária rural.

Em reconhecida incoerência, o título II da lei federal que trata da nova Regularização Fundiária já se presta a determinar a ab-rogação ou revogação total do capítulo III da Lei Federal n. 11.977/2009, que dispunha sobre a regularização fundiária urbana.

Da nova previsão normativa sobre a Regularização Fundiária Urbana, a lei se prestou a tratar somente de dois princípios em seu texto. Assim, previu o art. 9º, §1º, que os poderes públicos formularão e desenvolverão, no espaço urbano, as políticas de sua competência, de acordo com os princípios de *sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial*.¹

Atenta-se, em primeiro plano, não ter a lei direcionado o cumprimento dos projetos de regularização fundiária urbana aos princípios de direito ambiental, nem mesmo aos princípios de direito urbanístico. Diante da omissão, cumpre aprofundar quanto aos conceitos e às considerações dos princípios fundamentais da regularização fundiária urbana, introduzidos pela nova lei, questionando-se, também, o dever de submissão do instrumento jurídico aos princípios gerais de direito ambiental e direito urbanístico, como se reflete a seguir.

¹ Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

3.1 Princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental

A nova lei da regularização fundiária determina aos entes públicos a formulação de políticas públicas com atenção ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Observa-se que o legislador trata do princípio da sustentabilidade, ou princípio do desenvolvimento sustentável. Todavia, com indicação dos três aspectos trabalhados pela doutrina majoritária: o ambiental, econômico e social. Em Doutrina, Sen (2010) e Bosselmann (2015) se destacam na visualização de dimensões ou manifestações da sustentabilidade para além do aspecto puramente ecológico. Para Freitas (2011, p. 65-66), a sustentabilidade consiste em princípio multidimensional, situando “múltiplos degraus acima do anelo de simplesmente viver numa economia de baixo carbono ou de combater o desperdício”, daí decorrendo outras quatro dimensões do princípio: ética, jurídico-política, social e econômica.

Ainda sobre o princípio da sustentabilidade, em seu caráter mais amplo, ensina o professor Rech (2016, p. 55): “Não há como viver sem respeitar a biodiversidade, os ecossistemas e sem estar em harmonia com a natureza. Há que se estabelecer um equilíbrio que será a manifestação racional e ao mesmo tempo natural, que no direito se denomina Princípio da Sustentabilidade”.

Historicamente, o conceito de desenvolvimento sustentável tem origem no “Relatório Nosso Futuro Comum”, emitido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, a qual define desenvolvimento sustentável como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. (SARLET; FENSTERSEIFER 2017, p. 120). Em seguida, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, estabeleceu em seu Princípio 4, que “a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”.

O aspecto econômico do princípio do desenvolvimento sustentável é trabalhado por Antunes (2010, p. 23), que defende que “o desenvolvimento

econômico deve estar associado ao uso racional dos recursos ambientais, de modo a assegurar um padrão de elevação de qualidade de vida”.

Seguidamente, o aspecto social do desenvolvimento sustentável se refere à ocupação humana propriamente dita, na proteção da vida humana, em consonância ao princípio da dignidade da pessoa humana. Vincula-se, por sua vez, ao desenvolvimento sustentável econômico e ambiental, denominado de capitalismo ambiental ou socioambiental, sem deixar de atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, determinados no art. 3º da Constituição Federal, para a garantia do desenvolvimento nacional, construindo uma sociedade livre, justa e solidária, com espoco de reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos.

Nesse sentido, elucida Sarlet:

Os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da CF/88 expressa uma opção pelo que se poderia designar de um capitalismo ambiental ou socioambiental capaz de compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social, tendo como norte normativo a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável para todos os membros da comunidade estatal. (2016, p. 125).

É certo que o instrumento da regularização fundiária urbana deverá atentar ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, pela própria submissão hierárquica à Constituição Federal.

Milaré (2011, p. 85) explica que o dever de observação do legislador e do administrador público à preservação do meio ambiente e à qualidade de vida humana, se condiciona pelo dever hierárquico às normas constitucionais:

Com efeito, a partir do nível máximo hierárquico da Constituição Federal até os atos menores (como resoluções, regulamentos e portarias), passando pelo conjunto da legislação infraconstitucional e decretos regulamentadores relativos ao meio ambiente, fica evidenciada a solicitude do legislador e do administrador público com a preservação do meio, com a qualidade ambiental e a qualidade de vida humana, como manejo acertado dos recursos ambientais. (MILARÉ, 2011, p. 85).

O princípio sustentabilidade econômica, social e ambiental é reconhecidamente eixo fundamental para a configuração de uma cidade

sustentável. Sobre as fases de organização do Projeto de Cidade, o professor Rech (2016, p. 48-49) ensina que o aspecto da sustentabilidade ambiental se efetiva na primeira fase, quando feito o zoneamento ambiental, assegurando o direito ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida no local a ser habitado. Já o aspecto social e econômico se fará na segunda fase de planejamento, quando serão realizados os zoneamentos urbanísticos e o parcelamento do solo.

Ainda, sobre desenvolvimento sustentável urbano, Saule Júnior (2007, p. 98) ensina que os aspectos da atuação estatal devem objetivar os temas de ordenamento e regulação do território, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano e trânsito, política fundiária, com ênfase na regulação do uso da propriedade urbana e em prol do bem coletivo, dos serviços e da infraestrutura urbana e financiamento público.

Destarte, o condicionamento do projeto de regularização fundiária urbana e o projeto ambiental, vinculados à própria Reurb, ao princípio da sustentabilidade ambiental, econômica e social, traduzem a adequada coerência com as bases de planejamento urbano, defendidas pelo direito urbanístico.

3.2 Princípio da ordenação territorial

O segundo princípio estabelecido pela Lei n. 13.465/2017 é o princípio da ordenação territorial, também previsto no art. 9º da referida lei. Tal princípio objetiva “a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”.

Silva (2018, p. 240) ensina que o princípio da ordenação territorial “preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo – com o quê se procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos”.

Na definição dos objetivos da regularização fundiária urbana (Reurb), há determinação aos entes federativos de concretizarem o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo, conforme inciso IX do art. 10.

Observa-se que referido princípio seria de natureza implícita, por não haver previsão expressa no texto constitucional. A Constituição Federal de 1988 somente faz menção à ordenação territorial, com relação à ocupação e ao uso do solo, no art. 30, inciso VIII,² quando define a competência aos municípios, sem fazer qualquer atribuição de *status* ao princípio, como valor jurídico-normativo.

Sobre a ordenação territorial, a saber, o regime urbanístico do solo, Silva apresenta suas finalidades, conforme lição de Fernández

- a) Procurar que o solo seja utilizado em congruência com a utilidade pública e a função social da propriedade;
- b) impedir desigual distribuição dos benefícios e ônus do planejamento entre os proprietários afetados e impor a justa distribuição dos mesmos;
- c) regular o mercado de terrenos como garantia da subordinação natural dos mesmos aos fins da edificação e da habitação econômica;
- d) afetar o aumento de valor do solo originado pelo planejamento ao pagamento dos gastos de urbanização;
- e) assegurar o uso racional do solo quanto à manutenção de uma densidade adequada ao bem-estar da população;
- f) adquirir terrenos e construções para constituir patrimônio de solo. (*apud* SILVA, 2018, p. 170).

Na condição de princípio específico da regularização fundiária, a ordenação territorial possui bases no planejamento urbanístico-ambiental e no princípio da intervenção do Poder Público.

A professora paulista Di Sarno (2004, p. 69) ensina que o planejamento se consolidou como instrumento jurídico necessário para a ordenação das cidades, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial.

O planejamento urbanístico se traduz em metas coordenadas para os setores público e privado, para a transformação dos espaços, o estímulo de atividades, ou mesmo a manutenção de áreas, com o objetivo de equilibrar as funções da cidade.

Referida função de planejamento pelo Estado, explica Di Sarno, tem fundamento normativo no art. 174 da Constituição Federal, de maneira que o ordenamento das atividades seja feito associado às funções de fiscalização e

² Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

incentivo, propiciando a melhor ordenação do espaço territorial urbano. (DI SARNO, 2004, p. 69). Planejamento que se vincula com a ordenação territorial, por prever também na Constituição Federal de 1988 competir à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social”. (CARVALHO, 2008, p. 1240).

Na questão específica da regularização fundiária urbana, o princípio da ocupação territorial pressupõe que os municípios e o Distrito Federal, no procedimento de elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária urbana, devem atentar ao espaço territorial do núcleo urbano informal a ser reordenado ou regularizado, de forma a organizar e assegurar a prestação de serviços públicos a seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais.

No âmbito urbanístico, o projeto deve contemplar comprovações de melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores, a partir da regularização. Afora a ocupação física, a ordenação territorial deve propor a instalação de equipamentos urbanos, buscando cumprir integração social dos beneficiários, em cumprimento da função social da propriedade, como se verá adiante, nos objetivos da regularização fundiária urbana.

Ressalta-se a importância do zoneamento ambiental-urbano, capaz de auxiliar e antecipar o planejamento do projeto de regularização fundiária urbana, permitindo a conexão deste com o próprio Plano Diretor municipal ou distrital, propiciando a integração urbana e organizada da cidade como um todo.

Nesse sentido, ensina o professor Rech:

A definição de espaços de ocupação humana e produção de alimentos, além de necessária, é plenamente possível que seja feita sem comprometer o ambiente ecologicamente equilibrado. Basta, como já afirmado, definir o zoneamento ambiental, para nos espaços que resta, instituir um zoneamento urbanístico ou agrário, com regras de ocupação e produção de alimentos definidas, pensando nas várias atividades indispensáveis à sobrevivência digna do homem, conservando o que deve ser conservado e preservando o que deve ser preservado, buscando assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado. (2013, p. 48).

Por conseguinte, na proporção ambiental, a Lei Federal n. 13.465/2017 também dá atenção especial para a aprovação de projetos de regularização fundiária urbana, em caso de núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, área de unidade de conservação de uso sustentável ou área de proteção de mananciais.

O art. 11, em seu §2º, condiciona à regularização fundiária a realização de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais, em relação à situação de ocupação informal anterior. Como instrumentos de melhoria, a lei prevê as propostas de compensações ambientais. Além das compensações, a mesma norma faz correspondência à Lei Federal n. 12.651/2012, que dispõe sobre proteção da vegetação nativa, firmando que o estudo deverá: propor a recuperação e recomposição de áreas degradadas, considerar o uso adequado dos recursos hídricos, e apontar até mesmo terrenos não passíveis de regularização.

Ainda, na hipótese de ocupações em áreas de risco, previu a Lei n. 13.465/2017, em seu art. 39, §2º, que quando o núcleo urbano informal ocupar área de risco (geotécnicos, inundações ou outros riscos) e não comportar eliminação, correção ou administração para a minimização daquele, caberá ao município proceder à realocação da comunidade ocupante para nova área, em claro atendimento à ordenação territorial.

É certo que não há que se falar em projeto de regularização fundiária que seja elaborado isoladamente, sem considerar as regras previstas no Plano Diretor, os recursos naturais disponíveis e os impactos já existentes, com a instalação do núcleo urbano informal. Por essa razão, revela-se a importância dos princípios aplicados ao instrumento jurídico em estudo.

4 Princípios implícitos afetos à regularização fundiária urbana

Apesar da Lei Federal n. 13.465/2017 descrever somente dois princípios vinculados à Regularização Fundiária Urbana, é possível inferir outros princípios implícitos, descritos na norma do art. 10, que estabelece os objetivos a serem cumpridos pelos entes federativos na Reurb.

“Os objetivos previstos em lei são enunciados estabelecidos sob forma de ação verbal, que descrevem a necessidade de um comportamento ativo

aos que são obrigados à sua realização.” (CARVALHO, 2008, p. 660). Por se tratar de técnica normativa comum, prevista até mesmo na Constituição Federal da República, os objetivos introduzem normas descritoras de regras dotadas de valorização jurídico-normativa, que não se confundem com os princípios, mas podem trazer em sua redação certa carga principiológica, ou seja, poderão conter princípios implícitos.

O primeiro objetivo com carga principiológica do art. 10, seria o inciso IV, que menciona ser objetivo “promover a integração social e a geração de emprego e renda”, conformando com o princípio constitucional da *dignidade da pessoa humana*.

No mesmo sentido, também vinculado ao princípio da dignidade humana, e mais especificamente ao *princípio do direito à moradia*, o VI do art. 10 menciona ser objetivo “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”.³

Por conseguinte, o inciso VII do art. 10 menciona o princípio da *função social da propriedade*, ao estabelecer como objetivo “garantir a efetivação da função social da propriedade”.

O professor e registrador imobiliário Paiva e Burlet (2018, p.18) comentam também que a Lei n. 13.456/2017 teve por escopo favorecer os desfavorecidos, mas também implementar uma coalescência, na junção de todos os grupos em um mesmo sistema jurídico formal de proteção de direito sobre as coisas, focando na igualdade – no sentido de tratamento isonômico, e na função social da propriedade.

O inciso IX do art. 10 menciona como objetivo “concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo”, em consonância ao *princípio da ordenação territorial* previsto no art. 9º da mesma lei, já mencionado anteriormente.

³ Comentam Paiva e Burlet: “Este parece ser o mote da Regularização Fundiária, o de oportunizar que se alcance a propriedade a quem hoje só tem a moradia. O foco fundamental da Regularização Fundiária é, portanto, reconhecer e outorgar propriedade e, par isso, o prévio reconhecimento do exercício da moradia é requisito elementar. [...] Verdadeira interconexão entre as funções sociais da posse, da propriedade e das cidades, na tentativa de se alcançar uma estabilidade social, reunificando a realidade fática com a jurídica, quando possível”. (PAIVA; BURLET, 2018, p. 8).

Especial atenção merece o inciso X do mesmo art. 10, que objetiva o dever de “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”, configurando em um princípio pouco comentado, qual seja o *princípio da prevenção de ocupações irregulares*. Por sua peculiaridade temática, o aludido princípio será tratado no ponto a seguir.

5 Princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares

A preocupação com a prevenção e o desestímulo à formação de ocupações irregulares, denominadas de núcleos urbanos informais na Lei n. 13.456/2017, constitui tema sensível, tratado especialmente por profissionais das áreas de urbanismo e econômica.

Desde os primeiros instrumentos jurídicos de regularização de ocupações urbanas irregulares, surgiu a preocupação quanto ao uso das próprias políticas públicas de legitimação para enriquecimento ilícito e valorização de propriedades pelos autores das ocupações irregulares. (VERÍSSIMO, 2012, p. 48).

Por conta da implantação de equipamentos, serviços e regularização fundiária a ser promovida pelos entes públicos, estes já antecipam a valorização futura da propriedade, confiantes na certeza da regularização futura e reconhecida impunidade do Judiciário, que poucas vezes aplica sanções aos idealizadores da ocupação irregular.

Quanto mais rápida a atuação do ente estatal em promover a regularização, maior a valorização do imóvel irregular. Ocorre então uma “mais-valia” ou enriquecimento ilícito pelos loteadores informais.

Neste sentido, explica o urbanista Veríssimo:

Denomina-se de “mais-valia” à valorização do preço do lote urbano, que aumenta em relação ao preço originalmente pago por um ou mais dos seguintes motivos: i) compensações normativas que resultem no aumento do potencial de construção, permitindo um lucro maior; ii) realização, por agentes públicos ou privados, de inversões em obras do terreno ou próximas de melhoria da infraestrutura, acessibilidade e serviços; iii) regularização ou formalização dos imóveis, decorrentes de atos administrativos, que impactam positivamente o preço do lote no futuro. São, portanto, incrementos sobre o preço do lote que se dão sem necessidade de qualquer esforço ou obra por parte de seu proprietário. (VERÍSSIMO, 2012, p. 49, tradução nossa).

Ocorre que a mais-valia, por ocorrência das ocupações irregulares, vai além da especulação imobiliária, por valer-se do descumprimento consciente da legislação de loteamento e parcelamento do solo, para a posterior formalização e valorização às custas da regularização fundiária urbana promovida pela administração pública.

Sobre o assunto, explica Abramo:

Como diria Keynes, dos especuladores do mercado financeiro, os loteadores são os verdadeiros “profissionais da antecipação” agentes que ganham na antecipação das ações de urbanização futura do Estado onde todos os riscos futuros ficam por conta das famílias populares que adquiriram um lote com um “bônus virtual” de urbanização. Aqui cabe dizer que o senso comum se equivoca novamente, pois a prática dos loteadores e urbanizadores piratas não é arcaica ou pré-moderna, ela é uma prática sofisticada dos mercados financeiros e que exige ser regulada, tal como nos mercados financeiros. (ABRAMO *apud* VERÍSSIMO, 2012).

Outra vantagem reconhecida aos loteadores informais é que ao empreenderem a ocupação irregular, estes não precisam cumprir as imposições normativas prévias de zoneamentos urbanos, do Plano Diretor municipal, e da própria legislação de parcelamento de solo e loteamento em vigor, sabedores de que o custo futuro de infraestrutura e adequação de equipamentos urbanos será arcado pela entidade pública e pelos próprios adquirentes dos lotes irregulares.

Diante do cenário das ocupações irregulares, estabeleceu-se o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares, o qual é trabalhado por algumas soluções difundidas pela literatura especializada.

A primeira solução se daria pela repartição do ônus pela urbanização da ocupação irregular. Assim, caberá ao Poder Público realizar a atribuição da responsabilidade pelo custo da urbanização, por meio “da cobrança dos moradores beneficiados, da totalidade ou de parte substancial dos custos da urbanização”. (VERÍSSIMO, 2012, p. 60).

Referida medida foi adotada pela Lei de Regularização Fundiária Urbana, Lei n. 13.465/2017, que previu hipóteses de transferência da responsabilidade pelo custo da regularização fundiária.

Na modalidade de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), definiu a Lei, no art. 37, que caberá ao Poder Público competente,

diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Por seu turno, na regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), a norma do art. 38 dividiu o custeio da regularização em etapas e diferentes hipóteses, como se transcreve:

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

I - implantação dos sistemas viários;

II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º. As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

Vê-se que a intenção do legislador é imputar a responsabilidade pela regularização fundiária aos verdadeiros responsáveis, que são os loteadores da ocupação irregular, ou núcleos urbanos informais.

Medida de imputação adequada que, hodiernamente, é adotada pelo Ministério Público que, na atuação fiscalizatória, tem ajuizado ações civis públicas para obrigar os responsáveis à regularização e formalização das ocupações irregulares. Prima-se pela imposição de obrigação de fazer aos loteadores, para a execução das obras urbanísticas e, alternativamente, pelo depósito dos valores a serem pagos pelos adquirentes dos lotes irregulares, para que a municipalidade possa realizar as obras. (LEAL, 2003, p. 205).

Ainda, em caráter subsidiário, previu o art. 38, §1º, que as responsabilidades poderão também ser atribuídas aos beneficiários da regularização, hipótese que comumente é adotada diante da impossibilidade jurídica ou econômica de realização pelo loteador.

A segunda solução, de caráter preventivo, constitui o aprendizado técnico e investimento de pessoal capaz de aumentar a fiscalização dos municípios, coibindo os núcleos urbanos informais antes mesmo do início de suas ocupações. A terceira solução seria quanto à atividade tributária municipal na cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

progressivo por falta de destinação do imóvel urbano, e a “instituição de contribuição de melhorias incidentes sobre a valorização dos bens imóveis em decorrência de execução de obras públicas”. (FURTADO; JORGENSEN, 2006).

A quarta solução indicada seria a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), prevista na Lei n. 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, no art. 28 e seguintes: consiste em instrumento de política urbana, decorrente da cobrança de contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo município para os terrenos urbanos – em seu Plano Diretor, até o limite máximo de aproveitamento.

Sobre a aplicação da outorga onerosa em relação à regulação de mercado, extrai-se trecho do caderno técnico elaborado pelo Ministério das Cidades:

A regularização do mercado de terrenos urbanos é favorecida com a aplicação da OODC porque há uma redução das expectativas daqueles ganhos decorrentes da atuação pública urbanística realizada através da regulamentação de índices urbanísticos e coeficientes de aproveitamento, e com isso reduz-se a oportunidade da especulação fundiária. Quanto à complementação do financiamento urbano, a OODC permite auferir recursos para implantação e adequação de infraestrutura pública e equipamentos urbanos. (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

Dentre as destinações dos recursos para infraestrutura e equipamentos urbanos, destaca-se a regularização fundiária, prevista no inciso I do art. 26, da Lei do Estatuto da Cidade, de modo a evitar que o erário seja diretamente responsável pela urbanização decorrente da Reurb.

Outra solução apontada seria a oferta de lotes urbanizados em parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, promovendo-se assim lotes à população de baixa renda, em competição com as ocupações irregulares.

Exemplo para tanto seria o Consórcio Imobiliário previsto no art. 46 da Lei do Estatuto da Cidade, com alteração pela Lei n. 13.465/2017. No Consórcio Imobiliário o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

Caso conhecido pela doutrina especializada foi realizado pela Prefeitura Municipal de Joinville, em Santa Catarina, nos anos de 1997 a 2000. Por decorrência de lei municipal autorizativa, o Município assumiu as obras para o loteamento de bem imóvel de propriedade privada, cabendo ao proprietário o direito de 50% dos lotes que seriam comercializados, a serem ofertados à população de baixa renda, cadastrada perante a secretaria municipal de habitação e no preço e nas condições de renda previstos na autorização legal. (VERÍSSIMO, 2014).

Outro exemplo é o projeto denominado “Urbanizador Social”, criado pelo Município de Porto Alegre, através da Lei Municipal n. 9.162, de 8 de julho de 2003. Conforme art. 3º da lei municipal porto-alegrense, o Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário privado, cadastrado no município, que poderá realizar empreendimentos de interesse social, em áreas identificadas pelo Poder Público, como aptas a receberem habitação, inclusive por parcerias com o município, visando à produção de habitação de interesse social.

Assim, utilizadas as medidas acima mencionadas, associadas à melhor fiscalização dos empreendimentos urbanos, buscando a viabilização e democratização do acesso à habitação e ao bem imóvel urbano, estará o município cumprindo o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares, não servindo a regularização fundiária urbana como instrumento de enriquecimento ilícito a terceiros.

6 Considerações finais

É reconhecido que a função hermenêutica dos princípios permite que o operador do direito extraia a essência de sua disposição legal, servindo ainda como limite protetivo contra arbitrariedades. Assim, é através do estudo dos princípios que se compreende melhor o instrumento jurídico, servindo de eixo de conformação com os demais institutos e normas hierarquicamente superiores a serem observadas.

A multidisciplinariedade do tema revela que o instrumento da regularização fundiária urbana somente se efetiva, se respeitados os critérios de política urbana do direito urbanístico. Entenda-se, para que seja o projeto

de aprovação da Reurb aprovado, deve atender ao princípio da sustentabilidade ambiental, econômica e social, bem como servir de instrumento eficaz para a correta ordenação territorial, em complementação ao planejamento urbanístico instituído pelo plano diretor municipal.

Trabalhados os princípios específicos estabelecidos pela Lei n. 13.465/2017, confirma-se que a nova lei não fugiu dos pressupostos urbanístico-ambientais anteriormente estabelecidos pela anterior Lei n. 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária urbana.

Pontua-se que a lei federal lembrou de contemplar os princípios implícitos da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e do direito à moradia, trazendo também em seu texto a preocupação social com a prevenção e o desestímulo à formação de ocupações urbanas irregulares.

Considera-se que, mais do que aplicar a regularização fundiária urbana, como instrumento de política pública urbana, deve-se primar pela real eficácia de seus resultados, buscando a adequada integração social e conformidade com o planejamento urbano, permitindo assim a construção de núcleos urbanos e cidades sustentáveis.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF, jul. 2009.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF, jul.2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. 2 tir. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOSELTMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução de Philip Gil França. Ed. em e-book baseada na 1ª edição impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 14. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DI SARNO, Daniela Campos Liborio. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga onerosa do direito de construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, Fernanda; JORGENSEN, Pedro. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas no Brasil**: questões e oportunidades. Disponível em: <http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2006/02/recuperacao-de-mais-valias-fundiarias.html>. Acesso em: 9 dez. 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURLET, Tiago Machado. **Cartilha regularização fundiária urbana**: lei n. 13.465/17 e Decreto n. 9.310/18. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei municipal n. 9.162**, de 8 de julho de 2003. Dispõe sobre a parceria da Administração Municipal com os empreendedores considerados urbanizadores sociais. Porto Alegre, jul. 2003.

RECH, Adir Ubaldó. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

RECH, Adir Ubaldó. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Nelson Saule Junior (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SMOLKA, Martim Oscar. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *In*: SMOLKA, Martim Oscar. **Perspectivas urbanas**. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge/MA, EUA, 2007. p. 71-78.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Incentivos à produção de lotes urbanizados: uma análise dos instrumentos legais de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 49, n. 247, p. 31-39, maio/jun. 2004.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales. *In*: BOLIVAR, Teolinda; ESPINOSA, Jaime Erazo (coord.). **Dimensiones del hábitat popular latinoamericano**. Quito-Ecuador: Flacso, Sede Ecuador, 2012. p. 45-65.

2

Cidades circulares: aplicação dos conceitos da economia circular nas cidades como alternativa para a conjuntura contemporânea dos resíduos sólidos urbanos

Henrique Mioranza Koppe Pereira*

Régis Andreas Smaniotto**

Jerônimo de Castilhos Toigo***

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar formas de cidades sustentáveis, por meio da introdução de conceitos das Cidades Circulares (Economia Circular), objetivando chegar a uma nova concepção urbana, modificando a forma como se veem e se planejam as cidades, principalmente evidenciando melhorias no combate à problemática resíduos sólidos. Entende-se que a forma de urbanização contemporânea traz – e trará – diversos malefícios à sociedade, como problemas de saúde pública, gerados pelo manejo inadequado dos resíduos sólidos. Dessa forma, é de suma importância alterar a maneira como vemos a organização de um centro urbano, focando-o no sentido de aliar os desafios do crescimento populacional e o cuidado com o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas, sem esquecer do desenvolvimento econômico. Assim, a introdução dos conceitos de Cidades Circulares, o modelo ideal de organização das cidades pelo seu caráter de otimização do uso de recursos naturais e melhorias na logística urbana, tendo como impacto a redução dos resíduos sólidos urbanos, otimiza a forma como se extraem e se usam os recursos naturais, prolongando o ciclo de vida útil de produtos. Em relação à metodologia, parte-se da revisão bibliográfica, com análise de livros, artigos e *sites* especializados nos temas macro da pesquisa, bem como análise de leis e casos, tanto nacionais como estrangeiros, com o auxílio do método analítico.

Palavras-chave: Cidades circulares. Economia circular. Sustentabilidade. Resíduos sólidos.

1 Introdução

A pesquisa em mote objetiva analisar iniciativas privadas, leis e políticas públicas que objetivam trazer melhorias para as cidades, no sentido de torná-las (mais) sustentáveis, por meio da utilização dos conceitos de

* Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Doutor em Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pesquisador Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica (UCS).

** Universidade de Caxias do Sul. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (UCS). Bacharel (2018) em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Acadêmico de Ciências Econômicas (UCS). Advogado. *E-mail:* regis_smaniotto@hotmail.com

*** Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Especialista em Ciências Penais pela Universidade do Sul de Santa Catarina. *E-mail:* jctoigo@yahoo.com.br

Cidades Circulares, focando-se no combate à problemática resíduos sólidos urbanos.

É sabido que o crescimento desordenado das cidades é motivo gerador de graves problemas urbanos e ambientais, como aqueles advindos do manejo inadequado dos resíduos sólidos. Também, considera-se que o Estado deixa a desejar quando da implementação de políticas públicas para controle e melhorias de matérias urbanas e ambientais. Nesse sentido, é necessário que surjam novas formas de cidades, uma nova organização urbana.

A respeito, como forma de resolução da problemática envolvendo cidades *versus* sustentabilidade *versus* resíduos sólidos *versus* qualidade de vida, aponta-se como alternativa a aplicação da Economia Circular, alcançando as Cidades Circulares. Cidades Circulares é uma expressão advinda do rol de estudo da Economia Circular. Pressupõe combater a linearidade do padrão de produção e consumo, para implantar um modelo otimizador de recursos naturais, fazendo com que, desde a fabricação de um produto, já se visualizem formas de reintroduzi-lo em novo ciclo produtivo ou facilitar a sua reciclagem. Nas cidades, a circularidade pode ser imposta como forma de criar, dentro do próprio meio urbano, melhores condições de combate aos resíduos sólidos, podendo, por exemplo, estabelecer pequenas empresas de reciclagem e incentivar a simbiose industrial ou responsabilizar pessoas e empresas pelo manejo de seus resíduos.

O impacto, então, abarcaria não apenas as cidades e o meio ambiente, mas os benefícios possíveis também vagam pelo campo econômico, pelos ganhos advindos da reciclagem e energia de resíduos e de saúde pública, pela redução dos malefícios causados pelo excesso de resíduos sólidos.

Em relação à metodologia, parte-se da revisão bibliográfica, em caráter exploratório, com análise de livros, artigos e *sites* especializados nos temas macro da pesquisa, bem como análise de leis e casos, tanto nacionais quanto estrangeiros, com o auxílio do método analítico.

2 Panorama sobre população em áreas urbanas

Na sociedade de consumo contemporânea, sabe-se que, para manter o padrão de vida das pessoas, é necessária grande monta de recursos naturais,

e as cidades, mesmo sendo responsáveis pela ocupação de apenas 2% da terra do Planeta, são grandes consumidoras de recursos, chegando a 75% e, como consequência, são grandes geradoras de resíduos sólidos. (RODRIGUES, 2012, p. 15). Esclarecendo, os resíduos sólidos, como aborda a Lei n. 12.305 de dois de agosto de 2010, em seu art. 3º, XVI, consistem em

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2010).

E, sobre o enquadramento dos resíduos sólidos urbanos, a mesma Lei, em seu art. 13, “c”, diz:

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I – quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”.

Como forma de contextualizar a problemática, aponta-se, como um dos principais desafios das cidades, combater o manejo inadequado dos resíduos sólidos urbanos (RSU). A gravidade do problema é tamanha, que Nalini (2013, p. 131) fez o seguinte questionamento: “Seria exagero afirmar que as cidades vão sendo aos poucos convertidas em um grande monturo de lixo?”

Transformando o problema em números, a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, no “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017”, mostra que a geração de resíduos sólidos urbanos tem crescido, em comparação com os dados apresentados em 2016:

Os números referentes à geração de RSU revelam um total anual de 78,4 milhões de toneladas no país, o que demonstra uma retomada no aumento em cerca de 1% em relação a 2016. O montante coletado em 2017 foi de 71,6 milhões de toneladas, registrando um índice de cobertura de coleta de 91,2% para o país, o que evidencia que 6,9 milhões de toneladas de resíduos não foram objeto de coleta e, conseqüentemente, tiveram destino impróprio.

No tocante à disposição final dos RSU coletados, o Panorama não registrou avanços em relação ao cenário do ano anterior, mantendo praticamente a mesma proporção entre o que segue para locais adequados e inadequados, com cerca de 42,3 milhões de toneladas de RSU, ou 59,1% do coletado, dispostos em aterros sanitários. O restante, que corresponde a 40,9% dos resíduos coletados, foi despejado em locais inadequados por 3.352 municípios brasileiros, totalizando mais 29 milhões de toneladas de resíduos em lixões ou aterros controlados, que não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações, com danos diretos à saúde de milhões de pessoas. (ABRELPE, 2017, p. 14).

Isso se deve, principalmente, pelo excesso de matérias-primas necessárias para o sustento de uma cidade, aliado à incapacidade de eliminação dos resíduos gerados. Nesse sentido, Mattos e Vieira afirmam que:

As cidades e as indústrias geralmente precisam importar e explorar uma série de recursos naturais para sobreviver. Entre eles podem ser citados a água um recurso natural relevante aos processos produtivos das cidades. A entrada constante e maciça de matéria-prima para o sustento da cidade, muitas vezes supera a sua capacidade de eliminar os resíduos sólidos urbanos e industriais, o que traz como consequência o aumento dos níveis de determinadas substâncias, até o ponto em que passam a serem consideradas poluentes. (MATTOS, VIEIRA, 2011, p. 2).

Além do mais, segundo dados do *World Urbanization Prospects*, das Nações Unidas (2018), atualmente 55% da população mundial vive em áreas urbanas e a estimativa é do aumento desse percentual, chegando a 68% no ano de 2050, tendo como consequência a adição de 2,5 bilhões de pessoas às áreas urbanas, como segue:

Today, 55% of the world's population lives in urban areas, a proportion that is expected to increase to 68% by 2050. Projections show that urbanization, the gradual shift in residence of the human population from rural to urban areas, combined with the overall growth of the world's population could add another 2.5 billion people to urban areas by 2050...¹

¹ Hoje, 55% da população mundial vive em áreas urbanas, uma proporção que deverá aumentar para 68% até 2050. As projeções mostram que a urbanização, a mudança gradual na residência da população humana das áreas rurais para as áreas urbanas, combinada com o crescimento da população mundial poderia adicionar outras 2,5 bilhões de pessoas às áreas urbanas até 2050... (Tradução livre). (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Também, as perspectivas mundiais de urbanização trazem dados históricos alarmantes sobre o crescimento populacional nas cidades, ao apontar que, em 1950, o número de pessoas em cidades era de aproximadamente 751 milhões e, em 2018, o número passa de 4,2 bilhões de pessoas, o que leva ao questionamento sobre qual o preparo das cidades para atenderem a essa significativa demanda. Colaboram, também, dados da Abrelpe, no Caderno Informativo Sobre “Resíduos Sólidos Urbanos” (2012) em que é abordada a conexão entre crescimento populacional e o aumento na geração de resíduos sólidos, vejamos:

O aumento na geração de resíduos é um fenômeno diretamente relacionado com o crescimento populacional e impactado por outros fatores intrínsecos ao comportamento social. O crescimento da economia que proporciona um aumento do poder aquisitivo da população traz consigo um maior consumo que, inevitavelmente, significa o aumento da geração de resíduos, principalmente em função do grande volume de materiais descartáveis colocados no mercado e da menor durabilidade dos bens e produtos comercializados. (2012, p. 10).

No contexto brasileiro, segundo dados constantes no relatório “Emissões do Setor de Resíduos”, elaborado pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, quando da contextualização da emissão dos gases causadores do efeito estufa e o papel das cidades, reconhece que o Brasil pouco fez no sentido de organização urbana, no período em que deixou de ser um país rural e passou a ser um país urbano:

Nos últimos 50 anos o Brasil se transformou de um país rural para urbano, concentrando cerca de 89% da população em cidades (IBGE, 2010). O fenômeno observado no Brasil é típico de países que experimentaram um rápido processo de urbanização sem a devida contrapartida de políticas voltadas para a provisão de infraestruturas e serviços urbanos, incluindo serviços de saneamento ambiental. (SEEG, 2018, p. 69).

Isso mostra o descaso do Estado em promover políticas públicas capazes de garantir serviços urbanos adequados e a incapacidade de controle sobre o desenfreado e desorganizado crescimento das cidades, que tem por consequência a elevada taxa de criação e manejo inadequado de resíduos sólidos.

Posto o panorama sobre as cidades, passa-se agora a destacar características do metabolismo das cidades, como forma de demonstrar como e onde os conceitos de Cidades Circulares devem atuar, facilitando a transição para uma nova concepção de modelo urbano, diminuidora de resíduos sólidos urbanos.

3 Conceito e características das cidades circulares

As mudanças ocorridas nas cidades, como brevemente abordado no primeiro capítulo da pesquisa, requerem uma nova concepção de organização urbana, capaz de aliar os desafios do crescimento populacional e o cuidado com o meio ambiente, sem que fatores econômicos impeçam a mudança. Para tanto, como já dito, opina-se pela aplicação dos conceitos da Economia Circular, formando Cidades Circulares, alterando o metabolismo urbano, melhorando o panorama dos resíduos sólidos, sem a criação de empecilhos econômicos.

O metabolismo urbano reforça a ideia de que as cidades são sistemas complexos, onde fatores econômicos, sociais e ambientais interagem e moldam os rumos dos processos urbanos. (DINARÈS, 2014). Também, em caráter técnico, é marcado pelos fluxos de *inputs* que uma cidade consome e *outputs* que as cidades despejam, ou, mais precisamente:

O metabolismo urbano é uma “fotografia” dos fluxos de *inputs*, que uma cidade consome (matérias-primas, água, nutrientes, energia) e de como estes se transformam em *stock* (edificado, infra-estruturas) ou em *outputs* (produtos acabados, águas residuais, resíduos, poluição do ar). (LEMOS, 2017).

Passando-se ao viés contemporâneo, considera-se ineficiência no controle dos *outputs* das cidades, que, por sua linearidade, são compreendidos como “metabolismos lineares”, onde inexistente força para adequar o processo de consumo e evacuação de resíduos sólidos urbanos, sendo, então, alterar as bases da linearidade, rumo ao “metabolismo circular”, em que é facilitada a reutilização de resíduos e diminuição dos *outputs*. (KENNEDY; PINCELT; BUNJE, 2011).

Nesse sentido, para rumar ao “metabolismo circular” das cidades, são trazidos os conceitos da Economia Circular e do ramo das Cidades Circulares.

A Economia Circular é um modelo econômico proposto por Ellen MacArthur, que visa à superação do vigente modelo linear de produção e consumo, para a implantação de um modelo que vise à otimização do uso de recursos naturais, principalmente no que diz respeito ao prolongamento do ciclo de vida útil de produtos e o uso racional dos recursos naturais. (EMF, 2017, p. 2).

Em suma, a Economia Circular propõe ser alternativa para sustar ineficiências relativas ao ciclo de vida do produto, focando desde a extração de matérias-primas, desenho, produção e utilização, para prolongar a utilidade do produto ou, na impossibilidade, fazer com que seja facilitada a introdução do produto ou matéria, em um novo ciclo produtivo (tanto do mesmo produto, assim como na produção de outro produto) ou facilitar os processos de reciclagem e descarte, bem como servir como insumo para energia. (p. 5-8). Ou seja, almeja o modelo circular priorizar a eficiência do uso dos recursos naturais, como forma de minimizar impactos negativos ao meio ambiente, como na redução de resíduos sólidos e da emissão de gases poluentes, por exemplo.

Por sua vez, Lemos (2017), ao estruturar a Economia Circular e ligá-la com o papel das cidades, tornando-as Cidades Circulares, aborda o potencial otimizador do modelo circular e que são as cidades onde se consomem excessivamente recursos naturais, sendo, então, o cerne da mudança:

O modelo circular pretende acabar com ineficiências, ao longo ciclo de vida do produto desde a extração das matérias-primas até à sua utilização, pelo consumidor final, através de uma gestão mais eficiente dos recursos naturais, minimizando ou erradicando a criação de resíduos e prolongando, ao máximo, a vida útil e o valor do produto. Dado que as cidades são grandes consumidoras de recursos naturais, fontes de emissões poluentes e de produção de resíduos a transição para um modelo circular não pode ser feita sem mudanças estruturais no modelo urbano. (2017).

Aliás, o mesmo autor vai mais além ao afirmar (2017): “Uma aposta numa cidade mais circular aumenta respectiva resiliência e competitividade para além de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos ao reduzir a poluição. Contribuir para essa transformação é um desafio para os cidadãos e para os futuros autarcas”.

Ainda sobre a conceituação de Cidades Circulares, usa-se expressão análoga Cidade Eco-eficiente, apontada por Manfredini e Sattler (2013, p. 98), como integrante do modelo urbano futuro, sendo que “as cidades e regiões deverão substituir os sistemas lineares por circulares ou fechados, onde quantidades substanciais das suas necessidades de energia e de materiais sejam supridas pelos fluxos de resíduos”.

Destacando a atualidade do tema proposto e já introduzindo o conteúdo do capítulo seguinte, explanam-se agora conceitos estrangeiros sobre a circularidade das cidades, citando-se, primeiramente, o entendimento exposto no “Plano de Ação para a Economia Circular” (PORTUGAL, 2017, p. 55), de Portugal, o qual reconhece as cidades como imprescindíveis no âmbito econômico, mas como grande produtoras de emissões de gases e de resíduos, devendo-se de atentar à circularidade para mitigar impactos negativos sobre o meio ambiente e às pessoas, inclusive pretendendo tornar a cidade como suficiente para cuidar de todo o processo de seus resíduos. Em outra linha, a estratégia adotada na cidade de Amsterdã, exposta no relatório *Circulaire Stadswijk Buiksloterham*, dispõe tanto sobre o conceito de Cidades Circulares como sobre a sua ligação com a sustentabilidade:

De circulaire stad en duurzaamheid zijn brede begrippen. Daarbinnen vallen diverse thema's zoals energie, slim omgaan met grondstoffen, hergebruik, klimaatbestendigheid en duurzame mobiliteit. Maar ook de beweging van bezit naar gebruik en het ontwikkelen van nieuwe modellen voor productie, consumptie, distributie en logistiek zijn onderdelen. (HOLANDA, 2015).²

Assim sendo, considera-se a circularidade das cidades um tema atual e necessário para uma nova concepção urbana, bem como que as ações estatais, ao aplicarem os conceitos da Economia Circular na organização das cidades, fomentando as Cidades Circulares, otimizariam o “metabolismo urbano”, tornando as cidades mais sustentáveis. O resultado seria a redução de *inputs*, a geração de resíduos sólidos urbanos.

² A cidade circular e a sustentabilidade são conceitos amplos. Incluem vários temas, como energia, uso inteligente de matérias-primas, reutilização, proteção contra o clima e mobilidade sustentável. Mas o movimento da propriedade para uso e o desenvolvimento de novos modelos de produção, consumo, distribuição e logística também são partes. (Tradução livre).

4 Casos de cidades que adotaram o rumo das Cidades Circulares proposto para o Brasil

Considerando que as cidades são grandes consumidoras de recursos naturais e concentradoras de grande degradação ambiental, como produção de resíduos e emissões de gases poluentes, as Cidades Circulares podem mudar a estrutura do modelo urbano para a sustentabilidade. Assim, passa-se agora a analisar algumas cidades, quanto à forma como foram implantados os conceitos da Economia Circular – pelas ações do Estado e iniciativas privadas – e os impactos apurados até o pós-implantação.

4.1 Maribor, na Eslovênia

As medidas tomadas pela cidade de Maribor, na Eslovênia, com base na Economia Circular, propõe-se a redirecionar suas atividades para uma gestão circular, envolvendo cidadãos, empresas e o Poder Público, introduzindo a circularidade no campo dos resíduos urbanos, na construção, indústria, energia, no uso de terra, na mobilidade urbana e gestão da água. (WCYCLE INSTITUTE MARIBOR, 2018).

O relatório intitulado *Strategy for the Transition to Circular Economy in the Municipality of Maribor*, desenvolvido pela *Wcycle Institute Maribor* (na tradução livre: Estratégia para a Transição para a Economia Circular no Município de Maribor, desenvolvido pela *Wcycle Institute Maribor*), foi criado com o intuito de confrontar as dificuldades econômicas e sociais e alcançar a sustentabilidade da cidade, tendo auxílio do meio empresarial que presta serviços públicos e serve como motor para superar o modelo linear. Para corroborar o alegado, segue o trecho exposto no relatório referente aos objetivos, impactos e à forma como se dará o plano:

The purpose of the Strategy and Wcycle project discussed is cross-sectoral cooperation in handling, processing, re-use and development of resources, which deals with the circular economy in Maribor in seven selected sectors (i.e pillars or circles).

The positive consequences of these practices are the emergence of new business opportunities for the MOM, the people and the economy, the creation of high-quality, predominantly green jobs, new added value and a new economic boost. In order to meet the general goal of the Strategy, radically new ways of thinking are needed. This approach is truly innovative from all aspects of implementation – technological,

organizational, social, cultural and behavioral innovation with a systematic, eco-innovative approach. The idea is based on the concept that companies in the city, with the aim of creating a regenerative urban environment and providing quality services for their citizens, share information and work together to achieve the highest possible rate of reuse of waste, excess heat and wastewater as new sources, while respecting the quality of land use, the development of sustainable urban mobility and a cooperative economy. (WCYCLE INSTITUTE MARIBOR, 2018, p. 4).³

Simplificadamente, segue o mesmo relatório:

Thus, waste generated by one sector must be used as a material or product in the operation of another sector. In addition to the mutually beneficial cooperation of public sector companies, the goal of companies is to process the generated waste or deliver it to other sectors, including excess heat and waste water. (p. 4).⁴

Conclui-se, de forma breve, que o Município de Maribor avança rapidamente em direção à sustentabilidade, ao acreditar nas Cidades Circulares como geradoras de melhorias na área dos resíduos sólidos urbanos.

4.2 Amsterdã, na Holanda

A cidade holandesa de Amsterdã é uma das precursoras na implantação dos conceitos da Economia Circular, como forma de melhorar tanto a vida da

³ O objetivo do projeto de estratégia *Wcycle* discutido é cooperação intersectorial no manuseamento, processamento, na reutilização e no desenvolvimento de recursos, que trata da economia circular em Maribor, em sete setores selecionados (ou seja, pilares ou círculos). As consequências positivas dessas práticas são o surgimento de novas oportunidades de negócios para a MOM, as pessoas e a economia; a criação de empregos de alta qualidade, predominantemente verdes; novo valor acrescentado e um novo impulso econômico. A fim de atender ao objetivo geral da estratégia, formas radicalmente novas de pensar são necessárias. Esta abordagem é verdadeiramente inovadora em todos os aspectos da implementação – inovação tecnológica, organizacional, social, cultural e comportamental, com uma abordagem sistemática eecoinovadora. A ideia baseia-se no conceito de que as empresas do setor cidade, com o objetivo de criar um ambiente urbano regenerativo e fornecer serviços de qualidade para seus cidadãos; compartilhar informações e trabalhar juntos para atingir a mais alta taxa possível de reutilização de resíduos, excesso de calor e águas residuais como novas fontes, respeitando a qualidade do uso da terra, o desenvolvimento da mobilidade urbana sustentável e uma economia cooperativa.

⁴ Assim, os resíduos gerados por um setor devem ser utilizados como material ou produto na operação de outro setor. Além do benefício mútuo de cooperação das empresas do setor público, o objetivo das empresas é processarem os resíduos gerados ou entregá-los a outros setores, incluindo excesso de calor e águas residuais.

cidade quanto a comunidade empresarial. Por isso, encomendou um relatório e solicitou contribuições do meio social, empresarial e acadêmico, para tornar mais rápida a transição para a Economia Circular. Dentre as preocupações constantes no relatório, destaca-se a forma como a cidade lida com o lixo gerado:

The report registered which quantities of food and construction materials enter the city in the current system, what happens with these products and how we deal with them once they have turned into waste. It then investigated the consequences of making these processes circular. In both chains there is a lot of room for large-scale changes. Buildings, for instance, could be designed and constructed in such a way that makes recycling the materials easier when the building is demolished. While unsold food from supermarkets can be used to produce biofuel. This way we need fewer new materials and can avoid wasting materials that are still perfectly usable. (GEMEENTE AMSTERDAM, 2019).⁵

No setor empresarial, destaca-se o distrito de cidade circular Buiksloterham, onde, antes da implantação dos conceitos da economia circular, era considerado um lugar com indústrias poluidoras e, hoje, com a adoção de incentivos municipais de fomento à sustentabilidade, está se tornando uma área benéfica para vida e trabalho (Idem). Isso se deu, basicamente, pela necessidade de a cidade melhorar a qualidade de vida das pessoas, sendo necessária a modificação de uma área. Por isso, no ano de 2009, foram adotadas medidas para redesenhar a área residencial e empresarial, com um plano que se desenvolverá até 2030, com foco na sustentabilidade. (Idem).

Outra medida importante tomada pela cidade de Amsterdã foi a *Orgaworld*, uma processadora de resíduos orgânicos, como sobras de

⁵ O relatório registrou quais quantidades de alimentos e materiais de construção entram na cidade no sistema atual, o que acontece com esses produtos e como lidamos com eles depois que eles se transformam em lixo. Em seguida, investigou as consequências de tornar esses processos circulares. Em ambas as cadeias, há muito espaço para mudanças em larga escala. Os edifícios, por exemplo, poderiam ser projetados e construídos de tal maneira que facilitaria a reciclagem dos materiais, quando o prédio é demolido. Enquanto os alimentos não vendidos nos supermercados podem ser usados para produzir biocombustível. Desta forma, precisamos de menos novos materiais e podemos evitar o desperdício de materiais que ainda são perfeitamente utilizáveis. (Tradução livre).

supermercado, que são a base para a geração de energia verde e calor sustentável. (Idem).

Já o relatório *Towards a Circular Economy in Amsterdã* (CITY OF AMSTERDAM, 2017), tem como objetivo a redução de 65% dos resíduos domésticos, que devem ser separados até o ano de 2025. Até 2030, almeja reduzir em 50% o consumo de matérias-primas primárias, como minerais, metais e combustíveis fósseis.

4.3 Porto, Portugal

Em Porto, Portugal, foi lançado no final de 2017, um relatório de estratégia municipal para o meio ambiente, denominado, *Rodmap para Economia Circular do Porto*, elaborado para a Câmara Municipal do Porto, pelo Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (BCSD Portugal) e pela 3Drivers, o qual tem por objetivo a identificação de alternativas de longo prazo, para transformar Porto em uma Cidade Circular em 2030. (PORTO, 2017). No *Roadmap*, são citados quatro eixos basilares do projeto:

- Eixo 1: promover a produção e o consumo sustentáveis
- eixo 2: assegurar a disponibilidade de recursos naturais e o equilíbrio ambiental
- eixo 3: criar e manter infraestruturas partilhadas que aproximem e reabilitar o edificado e criar diretrizes de circularidade para novas obras
- eixo 4: empreender soluções inovadoras para transformar os resíduos em recursos. (PORTO, 2017, p. 3).

Ainda, o relatório cita como se dará a transformação da cidade em uma cidade circular, destacando o papel do município em promover políticas públicas encorajadoras, capazes de engajar as diversas partes necessárias (empresas, universidades, centros de investigação, ONGs e entidades públicas) na busca por sustentabilidade, como se extrai do trecho abaixo:

A transformação de uma cidade numa cidade circular é um processo complexo associado a inovações tecnológicas e à disponibilidade de recursos, e que depende, essencialmente, da ação de várias partes – empresas, universidades e centros de investigação, cidadãos, organizações não governamentais e entidades públicas. O papel da Câmara Municipal do Porto é o de criar as condições necessárias para que todas essas partes se envolvam no processo e desempenhem um papel transformador. Pode fazê-lo através de políticas, incentivos e programas ambientais, económicos e sociais que promovam a circularidade na região. (2017, p. 10).

E, no decorrer do documento, são ditadas diversas medidas com potencial de: trazer melhorias à cidade, como a utilização de resíduos sólidos para energia, otimização do uso de matérias-primas; melhorar a logística e organização na cidade, para diminuir impactos ambientais e, por consequência, melhorar a qualidade de vida das pessoas.

4.4 Alternativas ao Brasil encontradas na política nacional de resíduos sólidos

Além das ideias apresentadas no decorrer do Capítulo 4, as quais já estão em desenvolvimento – e algumas já surtiram resultados – em outros países, é importante mencionar que o Brasil dispõe, na Política Nacional de Resíduos Sólidos, algumas possibilidades de introdução da Economia Circular, no combate aos resíduos sólidos urbanos.

No Brasil, existe previsão legal relacionada à Economia Circular, à circularidade das cidades e ao manejo de resíduos sólidos, como se verifica na análise do art. 9º, §1º, da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Menciona a opção pelo uso de tecnologias com foco na recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, o que caracteriza diminuição dos *outputs*.⁶

Já o art. 8º, menciona que são instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu inciso XIV, “os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos”. Veja-se que é possível a aplicação de conceitos da Economia Circular nesse ponto, bastando apenas a vontade municipal em alinhar a circularidade e o combate aos resíduos sólidos.

Também o art. 14º da mesma lei, prevê os Planos Municipais, Intermunicipais, Microrregionais e Metropolitanos ou de aglomeração urbana de resíduos sólidos (incisos III, IV e V), prevê a adoção de planos de controle e manejo de resíduos sólidos, nos quais também existe brecha para a

⁶ Art. 9º. Na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

§ 1º. Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental. (BRASIL, 2010).

introdução da Economia Circular, usando, por exemplo, o conteúdo do art. 9º, §1, usando tecnologias para prolongar o ciclo de vida útil de produtos e/ou facilitar a utilização de resíduos como energia.⁷ Colabora com isso o disposto no art. 18 da PNRS, o qual dispõe sobre Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, inclusive prevendo a atribuição da União como prestadora de incentivos financeiros.⁸

Portanto, é claro que, na própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, existe espaço para a introdução dos Conceitos da Economia Circular, gerando Cidades Circulares, auxiliando, assim, no combate à problemática resíduos sólidos urbanos.

5 Considerações finais

A pesquisa em apreço buscou abordar alternativas à problemática resíduos sólidos urbanos, por meio da introdução dos conceitos da Economia Circular, chegando às Cidades Circulares.

Assim, em caráter inicial, buscou-se alertar quanto à atual conjuntura brasileira referente a resíduos sólidos urbanos e, de forma breve, as consequências já sentidas pela ineficiência estatal em impor medidas sobre o manejo dos resíduos sólidos. Em prosseguimento, abordaram-se os conceitos e as principais características das Cidades Circulares, demonstrando como o potencial benéfico trazido com a implantação do modelo. Por fim, analisaram-se casos estrangeiros nos quais a circularidade e inteligência das cidades melhoram a qualidade de vida das pessoas, demonstrando e fornecendo alternativas ao Brasil, sobre o rumo pelo qual se deve nortear o planejamento e redesenho das cidades.

⁷ Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

III – os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV – os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V – os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. (BRASIL, 2010).

⁸ Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento, para tal finalidade. (BRASIL, 2010).

Por todo o exposto, pode-se destacar as seguintes conclusões:

1. o panorama atual dos resíduos sólidos urbanos no Brasil é preocupante e pouco existe sobre ações estatais para melhoria da conjuntura;

2. a mudança do “metabolismo urbano”, rumando para a circularidade, trará benefícios ao combate da problemática resíduos sólidos urbanos;

3. o inevitável rumo à circularidade trará significativa melhora das cidades, do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas, pelo potencial, por exemplo, de reduzir o manejo inadequado de resíduos sólidos e, com criatividade, prolongar o ciclo de vida útil dos resíduos e facilitar o uso em atividades não degradantes, como a energia verde;

4. existem casos estrangeiros que já alcançaram resultados significativos no combate aos resíduos sólidos e que podem/devem servir de espelho às ações do Brasil;

5. a Política Nacional de Resíduos Sólidos abre a possibilidade de introdução dos conceitos da Economia Circular, bastando apenas vontade estatal em criar Cidades Circulares.

Portanto, a problemática resíduos sólidos urbanos merece mais atenção estatal e não pode o Estado se olvidar da necessidade de fornecer vida digna às pessoas e, como alternativas viáveis, sugere-se a aplicação dos conceitos da Economia Circular, gerando Cidades Circulares, como forma de melhorar a qualidade de vida nas cidades, além de mitigar os impactos negativos sobre o meio ambiente, causados pelo manejo e descarte inadequados dos resíduos sólidos. Para tanto, é necessária uma nova concepção urbana, contemplando os desafios do crescimento populacional, a economia, o meio ambiente, e a qualidade de vida das pessoas, em que as Cidades Circulares, com a aplicação dos Conceitos da Economia Circular, demonstram ser a alternativa mais viável para rumar à sustentabilidade.

Referências

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017**. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ABRELPE. **Resíduos sólidos urbanos**. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/caderno-informativo-recuperacao-energetica/>. Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 14 fev. 2019.

DINARÈS, Marta. Urban metabolism: a review of recent literature on the subject. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, [S.l.], v. 60, n. 3, p. 551-571, oct. 2014. ISSN 2014-4512. Disponível em: <https://dag.revista.uab.es/article/view/v60-n3-dinares>. Acesso em: 13 jan. 2019.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION (EMF). **Rumo à economia circular: o racional de negócio para acelerar a transição.** Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/publicacoes>. Acesso em: 14 fev. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Strategy for the transition to circular economy in the Municipality of Maribor.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/futurium/en/circular-economy/strategy-transition-circular-economy-municipality-maribor>. Acesso em: 14 fev. 2019.

GEMEENTE AMSTERDAM. **Circulaire stadswijk Buiksloterham.** Disponível em: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/voorbeelden/circulaire-stadswijk/>. Acesso em: 14 fev. 2019a.

GEMEENTE AMSTERDAM. **The City of Amsterdam lays solid foundations for a transition to a circular economy.** Disponível em: <http://www.netherlandsircularhotspot.nl/city-of-amsterdam-lays-solid.html>. Acesso em: 31 jan. 2019b.

GEMEENTE AMSTERDAM. **Buiksloterham: duurzame herontwikkeling tot werk- én woongebied.** Disponível em: <https://www.amsterdam.nl/projecten/buiksloterham/>. Acesso em: 30 jan. 2019c.

GEMEENTE AMSTERDAM. **Afval teruggeven aan de wereld.** Disponível em: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/voorbeelden/orgaworld/>. Acesso em: 30 jan. 2019d.

CITY OF AMSTERDAM. **Towards A Circular Economy In Amsterdã.** 2017. Disponível em: <https://journey.circularamsterdam.com/circularamsterdam#173093>. Acesso em: 30 jan. 2019.

KENNEDY, Christopher; PINCELT, Stephanie; BUNJE, Paul. 2011. **The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design.** Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0269749110004781>. Acesso em: 30 jan. 2019.

LEMONS, Paulo. **As cidades e a economia circular.** 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/as-cidades-e-a-economia-circular/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MANFREDINI, Constance; SATTLER, Miguel Aloysio. **Estratégias locais para tornar as cidades mais resilientes: o caso de Garibaldi (RS).** 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/16940>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MATTOS, Julio Cesar Pinho; VIEIRA, Lisandro Juno Soares. **Gestão ambiental de resíduos sólidos urbanos (rsu's) nos ecossistemas urbanos: área de disposição de rsu's no município de Rio Branco-AC (estudo de caso)**. Disponível em: <http://www.blogdocancado.com/wp-content/uploads/2011/02/33.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **2018 Revision of World Urbanization Prospects**. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>. Acesso em: 14 fev. 2019.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2013.

PORTUGAL. **Plano de Ação para a Economia Circular**. 2017. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/114336872>. Acesso em: 31 jan. 2019.

PORTO. **Roadmap para a cidade do Porto circular em 2030**. 2017. Disponível em: <http://www.cm-porto.pt/economia-circular>. Acesso em: 30 jan. 2019.

RODRIGUEZ, Alicia Filomena Miambacas. **Caracterização do consumo doméstico de materiais da cidade de Montevideu mediante Análise de Fluxos de Materiais**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SEEG. **Emissões do setor de resíduos**. 2081. Disponível em: <http://seeg.eco.br/analise-de-emissoes-de-gee-no-brasil-1970-2016/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

3

Sustentabilidade ambiental e o consumismo: uma relação intangível se não começarmos com o agora

Mateus Luviza Busatto*

Resumo: As violações ambientais, testemunhadas no Brasil, repercutem de modo aterrorizante, na esfera dos direitos fundamentais e dos direitos humanos de toda a comunidade. As infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos que são, diga-se de passagem, o básico para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. O direito tem certa urgência no combate e enfrentamento de problemas ambientais, ao menos para ditar limites a essas práticas que colocam em perigo a própria vida na Terra, no paradigma dessa sociedade de consumo exagerado, de poluição. A crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam a evolução das espécies, incluindo a nossa própria espécie, que se destaca em relação às outras, por ser uma espécie com a habilidade de pensar. A preservação do meio ambiente e seus recursos, e de esse pensar ecológico, que começou há pouco tempo, fez com que a sociedade despertasse sobre a importância de se cuidar da casa onde mora. Nossa Carta Magna teve a inclusão de alguns artigos que visam à proteção do meio ambiente, entre outras normas infraconstitucionais de proteção ao meio ambiente, como, por exemplo, a Lei da Ação Civil Pública n. 7.347, de 24/7/1985, Lei dos Agrotóxicos n. 7.802 de 10/7/1989, Lei da Área de Proteção Ambiental – número 6.902, de 27/04/1981, Lei de Crimes Ambientais n. 9.605, de 12/2/1998, e a Lei das Florestas n. 4.771, de 15/9/1965, entre outras. A sociedade está percebendo que a proteção do ambiente em que vivemos é fundamental para a continuidade das espécies de modo geral.

Palavras-chaves: Meio ambiente. Degradação ambiental. Legislação ambiental.

1 Introdução

Não precisa ser um especialista para saber que a vida da Terra depende dos seres humanos. Essa dependência não está ligada à ideia de o humano ser indispensável para a continuidade das espécies, mas, sim, porque é o próprio humano o responsável pelas mais diversas crises que envolvem o meio ambiente e pelas catástrofes ambientais. Não se enxerga durante o dia, cavalos construindo suas casas, cachorros cortando árvores ou pássaros colocando fogo em florestas, ou seja, nós humanos somos responsáveis por toda forma de depredação no nosso hábitat, seja pelos desmatamentos, seja pela poluição de indústrias, seja, ainda, pelo tráfico e uso de animais para

* Mestrando em Direito Ambiental, Universidade de Caxias do Sul (UCS).

desenvolvimento de *souvenirs* e artigos de luxo, que serão comercializados posteriormente.

É mais que necessária uma tratativa para tentar eliminar tais práticas ou ao menos essas depredações e até o extermínio de algumas espécies nativas, de animais e plantas.

Pode-se afirmar que a evolução da humanidade se deu também em virtude dos avanços tecnológicos que o próprio homem fez e faz, e, sendo assim, é correto afirmar que esses avanços causam de certa forma problemas ambientais que trazem consequências diárias, como o ar que respiramos que está poluído por dióxido de carbono, originário da combustão de gasolina pelos veículos automotores, pelas máquinas agrícolas, entre outros; o desmatamento para a construção de novas indústrias e para o plantio de espécies, como soja e milho, e o conseqüente uso exagerado de agrotóxicos altamente cancerígenos que, depois, serão levados a outros lugares espalhando-se pelo ar e pela terra, mas também pelos pássaros e, principalmente, pelas abelhas, incluindo-se também o tráfico de animais exóticos para colecionadores e indústrias internacionais, que os utilizam para desenvolvimento de roupas, sapatos, colares e objetos de decoração.

A preocupação com o meio ambiente começou a ser mais discutida, no início do século XX, quando se percebeu a importância de proteger o lugar em que vivemos, não só para as atuais gerações, mas para as gerações futuras, fazendo-se a pergunta: Que tipo de ambiente deixaremos para as futuras gerações?

Em que pese a sociedade como um todo tenha acordado para a proteção do ambiente, para que ele seja ecologicamente equilibrado, é necessário termos a sensibilidade de utilizar os nossos recursos de forma controlada. É fato que, um dia, nossos recursos se esgotarão, mas precisamos deixar de ser egocêntricos e ignorantes e pensar no coletivo, colocando-nos no lugar do outro.

2 Da deterioração do nosso hábitat

Pode-se dizer que a preocupação com os problemas ambientais e com a possibilidade do esgotamento de certos recursos naturais começa por volta dos anos de 1970, quando a população percebe que as fontes naturais são finitas, e que a falta dessas fontes poderá gerar a extinção de algumas espécies e, mais adiante, a própria raça humana. É evidente que essa extinção não ocorreria do dia para a noite, mas seria possível sentir os reflexos dessa falta, como, por exemplo, o desmatamento e a diminuição da biodiversidade, a falta de água potável, dentre outros.

Nas palavras de Morin e Kern,

a deterioração da biosfera continua, a desertificação e o desmatamento tropical se aceleram, a diversidade biológica decresce. A degradação continua avançando, mais rápida que a regeneração. Dois tipos de previsões se defrontam para os próximos trinta anos: os “pessimistas” vêem um prosseguimento irreversível da degradação generalizada da biosfera, com a modificação dos climas, o aumento da temperatura e da evapotranspiração, a elevação do nível do mar (30 a 140 centímetros), a extensão das zonas de seca, tudo isso com uma demografia provável de 10 bilhões de seres humanos. Os “otimistas” pensam que a biosfera possui potencialidades de auto regeneração e de defesa imunológica que lhe permitirão proteger-se sozinha, e que a demografia se estabilizará em torno de 8,5 bilhões de seres humanos. De qualquer modo, o dever de precaução se impõe; de qualquer modo, temos necessidade de um pensamento ecologizado que, baseando-se na concepção auto-eco-organizadora, considere a ligação de todo sistema vivo, humano ou social a seu ambiente. (MORIN; KERN, 1995, p. 74).

Desse ponto de vista, é necessário que o ser humano perceba a verdadeira importância de se preservar o planeta Terra, que é a casa de toda a vida que existe, e não se fala em vida em outros planetas, uma vez que ainda não se provou que há um outro planeta habitável com plantas, rios, aves e toda a diversidade que o Planeta Terra possui.

A falta de determinadas espécies talvez não cause nenhum problema a curto prazo, mas não se pode dizer que a longo prazo não haverá graves problemas ambientais, caso não seja tomada alguma providência pela população em geral, mas mais ainda por parte da União e dos estados.

Vale lembrar que a biodiversidade é a diversidade da natureza viva; é a variedade de formas de vida no Planeta, compreendendo os ecossistemas

terrestres, marinhos e os complexos ecológicos do qual fazem parte. Ela é a responsável por garantir o equilíbrio dos ecossistemas, do mundo inteiro.

Quanto maior é o número de espécies (isto é, maior biodiversidade), maior é a capacidade de recuperação apresentada pelo ecossistema. Isto é possível graças às melhores possibilidades de absorção e redução das alterações ambientais.

Sem os animais, a vida tenderia a se extinguir. São eles que dispersam sementes, originando árvores; controlam populações de outras espécies; oferecem matéria-prima para a produção de remédios importantes para a cura de muitas doenças; são responsáveis pelo controle da salinidade da água em ambientes marinhos, entre outras atribuições. Cada animal, por mais pequeno que seja, tem sua função específica na natureza, e sua ausência acarreta prejuízos incalculáveis para a humanidade.

Em resumo, a conservação dos ecossistemas naturais, sua flora, fauna e os micro-organismos garantem a sustentabilidade dos recursos naturais e permitem a manutenção de vários serviços essenciais à manutenção da biodiversidade, que garante o bem-estar da humanidade.

Nas palavras de Lunelli,

na globalizada sociedade contemporânea, o interesse na proteção do bem ambiental extravasou os limites unicamente científicos, ganhando espaços de discussões na formulação de políticas dos governantes, tornando-se pano de fundo para programas e projetos políticos. (LUNELLI, 2015, p. 15).

O consumo exagerado de produtos, as inúmeras construções surgindo a cada dia de forma desenfreada e a exploração sem precedente dos recursos naturais fazem com que nosso planeta entre em colapso, causando, assim, a degradação dos ecossistemas, o aquecimento global. O aumento da temperatura dos oceanos gera também a poluição do ar, dos rios, mares e da nossa Terra, levando à extinção de determinadas espécies essenciais para a manutenção do nosso Planeta.

3 Algumas das participações do Brasil no cenário ambiental

O Brasil é signatário de convenções e acordos internacionais, como a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (ratificada pelo Decreto Legislativo n. 3, de 1948, em vigor no Brasil desde 26 de novembro de 1965, promulgado pelo Decreto n. 58.054, de 23 de março de 1966); a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES) (ratificada pelo Decreto-lei n. 54/75 e promulgada pelo Decreto n. 76.623, de novembro de 1975) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 2, de 8 de fevereiro de 1994), o que destaca seu interesse na proteção e conservação da biodiversidade e dos recursos biológicos nacionais.

A República Federativa do Brasil, ao firmar a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, em vigor no Brasil, desde 1965, assumiu, dentre outros compromissos, o de “tomar as medidas necessárias para a superintendência e regulamentação das importações, exportações e trânsito de espécies protegidas de flora e fauna, e de seus produtos”.

Por volta de 1989, mais precisamente em outubro, por solicitação da Comissão Brundtland, foi criada a Comissão Latino-Americana de Desenvolvimento e Meio Ambiente. O documento elaborado por essa comissão, intitulado “Nossa Própria Agenda”, foi publicada no final de 1990 e estabelece os vínculos entre problemas sociais e ambientais de forma clara e definitiva.

Foi então que, em 1991, para mais de sessenta países, fosse apresentado o projeto “Cuidando do Planeta Terra – Estratégia para o Futuro da Vida”. (IUCN, Pnuma, WWF, 1991).

Nesse projeto, foi definida uma forma de estratégia para a humanidade, em que definiram-se os princípios da sustentabilidade e a forma de atingi-la, como:

- a) respeitar a comunidade dos seres vivos e cuidar dela;
- b) melhorar a qualidade da vida humana;

- c) conservar a vitalidade e a diversidade do Planeta Terra;
- d) minimizar o esgotamento de recursos não renováveis;
- e) permanecer nos limites da capacidade de suporte do Planeta Terra;
- f) modificar atitudes e práticas pessoais;
- g) permitir que as comunidades cuidem de seu próprio ambiente;
- h) gerar uma estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e conservação.

Em dezembro de 1991, o Brasil publicou “O desafio do Desenvolvimento Sustentável – Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, consistindo em uma análise qualitativa e quantitativa da situação dos ecossistemas, recursos naturais e processos de desenvolvimento, vigentes no país naquele momento, que mais tarde ficou conhecido como Rio 92.

O Brasil teve papel importante nesse contexto, já que obteve a atenção mundial, uma vez que o desafio era conservar uma das maiores biodiversidades do Planeta e buscar o desenvolvimento econômico para a sua população.

Evidentemente, essa incumbência não ficaria a critério apenas do país anfitrião, no caso, o Brasil, mas, sim, dos demais países que faziam parte dos debates sobre o meio ambiente.

Asseveram Rios e Irigaray:

Por conseguinte, o grande desafio da Conferência das Nações Unidas consistia em determinar o papel de cada bloco de países para o enfrentamento dos problemas globais de poluição, consumo, pobreza e acesso aos recursos naturais. Durante a Rio 92 foram assinados os mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade: a) a convenção do Clima, cujo o objetivo principal é estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera; b) a Convenção da Biodiversidade, que busca essencialmente a compatibilização entre a proteção do patrimônio biológico e o desenvolvimento social econômico; c) Agenda 21, que propõe a base para ações no âmbito global. A agenda está estruturada em quatro grandes temas: desenvolvimento, desafios ambientais que tratam de conservação e gestão dos recursos naturais, papel dos atores e dos grupos sociais na organização da sociedade humana e os meios de implementação das iniciativas e projetos que revelam os conflitos e os riscos da fragmentação social; d) declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e) declaração de Princípios sobre Uso das Florestas. (RIOS; IRIGARAY, 2005, p. 23).

Fica notório o interesse e a precaução mundial na tutela ambiental, que traz para o centro não só o agir de um único país, mais sim de um grupo de países que decidirão sobre o futuro da humanidade, com o compromisso mútuo de cuidar, de preservar e de manter um ambiente equilibrado.

É importante falarmos sobre os demais protocolos e “acordos” para a proteção do meio ambiente, como o Protocolo de Quioto, que foi aprovado em 1997. A Rússia então, em 5 de novembro de 2004, adere ao Protocolo e o mesmo somente entra em vigor em fevereiro de 2005.

Sua finalidade é limitar as emissões de gases que provocam o efeito estufa, por parte dos países em desenvolvimento. O Protocolo abrange seis espécies de gases de efeito estufa, que são: gás carbônico – CO₂, Metano – CH₄, Óxido de nitrogênio – N₂O, Hidrofluorcarbonos – HFCs, Perfluorcarbonos – PFCs e Hexafluoreto de enxofre – SF₆.

Houve a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, firmada em 22 de março de 1985, porém, ela só pode ser adotada depois que for incluída uma série de cláusulas de escape, com o propósito talvez de enfraquecer seu objetivo. Em 17 de setembro de 1987, houve o Protocolo de Montreal, que versava sobre substâncias que destroem a camada de ozônio, com a inclusão de gases halônios, alguns dos quais com capacidade destrutiva dez vezes maior do que os citados anteriormente.

Vale lembrar que estes gases possuem uma vida ativa de aproximadamente um século, percebendo-se que, mesmo que eles fossem proibidos de serem usados, as futuras gerações sentiriam seus efeitos por um longo período, demonstrando que, mesmo que haja mudança quanto à utilização desses gases, eles continuarão pairando sobre a população em geral, trazendo todos os efeitos nocivos à saúde da sociedade.

Houve, em 1971, a Convenção de Ramsar, assinada na cidade de Ramsar no Irã, que teve como foco principal e maior objetivo a proteção de aves aquáticas; porém, recentemente essa convenção foi ampliada e atualmente sua ênfase é a proteção de alagados, visando à proteção das aves, mas, também, de toda a fauna e flora. Essa foi a primeira convenção a tratar do hábitat da espécie, neste caso, as aves aquáticas.

O Pantanal é a maior área úmida tropical do mundo, cobrindo 170.000 quilômetros quadrados, entre a Bolívia, o Brasil e o Paraguai. As áreas

úmidas do Pantanal da Bolívia, Pantanal Mato-grossense, SESC Pantanal e Fazenda Rio Negro, cuja área total é superior a 34.000 km², foram designadas como locais Ramsar.

A título de conhecimento, a Bolívia, o Brasil e o Paraguai assinaram a declaração histórica que apela à conservação e ao desenvolvimento sustentável do Pantanal. A decisão é o resultado de anos de colaboração entre governos que estão garantindo um futuro próspero para um dos ecossistemas biologicamente mais ricos do planeta. (RAMSAR, 2019).

Outra convenção que entrou em vigor no Brasil, por volta de 1975 foi a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem, em perigo de extinção, mais conhecida pela sigla CITES. Seu principal fundamento ou princípio é que a fauna e flora silvestre são partes insubstituíveis da natureza e devem ser protegidas para usufruto das futuras gerações.

Um dos grandes óbices à implantação das CITES “consiste na identificação da fauna ou flora, objeto do comércio internacional, já que as espécies figuravam sob o seu nome científico, de difícil ou quase impossível identificação para um funcionário aduaneiro, mesmo quando honesto e consciencioso, o que nem sempre ocorre, pois fica muito mais fácil ao comerciante informar um tipo de arara ou papagaio que não está ameaçado de extinção, cuja exportação é permitida. Uma arara azul ou um papagaio da Amazônia custa em média 150 mil dólares na Europa ou nos Estados Unidos”. (FIGUEIREDO, 2012, p. 99).

Estas são algumas das participações do Brasil, relacionadas ao meio ambiente, na tentativa de minimizar ou até mesmo tentar eliminar os efeitos negativos das poluições, dos desmatamentos e do tráfico de espécies nativas de fauna e flora. Mas vale a pena ler sobre a Convenção sobre a Diversidade Biológica, o Protocolo de Cartagena, Protocolo de Nagoya, Convenção sobre Direitos do Mar e a Rio+20, que trazem mais especificações e orientações quanto às políticas ao meio ambiente.

4 O poder autodestrutivo de uma sociedade consumista

Os problemas ambientais estão em um contexto que demonstra que a degradação do meio ambiente representa fortes ameaças não somente ao bem-estar ou à qualidade de vida humana e dos animais, mas de todos os seres que habitam nosso Planeta.

Um dos produtos que mais afetam nosso Planeta está relacionado ao grande consumo de plásticos. Com os avanços tecnológicos, foi possível aumentar a gama e a oferta de diferentes tipos de plástico, o que incentivou um aumento significativo no uso de hoje. Seu uso se estende aos mais diversos setores da economia, do vestuário, da infraestrutura, indústria de diversas áreas, lazer e medicina.

Atualmente, a economia mundial produz, aproximadamente, 8,3 bilhões de toneladas de plástico de todos os tipos. Deste volume total, segundo estimativas, 9% são reciclados e 12% são incinerados – em grande parte para geração de energia. Os restantes 79% vão a aterros, lixões ou, no pior dos casos, são lançados diretamente no meio ambiente.

Os impactos do plástico ao meio ambiente são inúmeros, desde: entupimento de bueiros e canalizações, poluição de rios e lagos, até formação de criadouros de mosquitos transmissores de doenças no ambiente urbano. Segundo um estudo elaborado pela ONU e publicado em 2014, os prejuízos ambientais relacionados ao plástico – as externalidades negativas, segundo os economistas – excedem os US\$ 75 bilhões, dos quais 30% são referentes às emissões de gases de efeito estufa e à poluição, durante a fase de produção. (ROSE, 2019).

Segundo alguns estudiosos, não há um tempo determinado para que o plástico se decomponha, podendo levar mais de 400 anos. Uma estimativa do Instituto Nacional de Investigação Pesqueira de Moçambique afirma que, segundo projeções da tendência evolutiva, no ano de 2050 teremos produzido 12 bilhões de toneladas de lixo, e até o ano de 2030, haverá nos oceanos mais plásticos do que peixes. Parte do plástico descartado é depositado no mar e chega a contaminar as cadeias alimentares entre peixes, aves e seres humanos.

Acreditava-se que o petróleo era o principal causador da poluição mundial, porém, com o passar dos tempos, descobriu-se que existiam outros produtos como é o caso do poliéster, por exemplo, que é a fibra sintética mais usada na indústria têxtil em todo o mundo e necessita, segundo especialistas, 70 milhões de barris de petróleo todos os anos, e levará mais de 200 anos para se decompor.

A viscose, outra fibra artificial, mas feita de celulose, exige a derrubada de 70 milhões de árvores todos os anos. E, apesar de natural, o algodão é uma fibra cujo cultivo demanda o uso de substâncias tóxicas – 24% de todos os inseticidas e 11% de todos os pesticidas, com óbvios impactos no solo e na água. Nem mesmo o algodão orgânico escapa; uma simples camiseta necessitou de mais de 2.700 litros de água para ser confeccionada. (BBC NEWS, 2017).

O que se percebe é que não há um pensamento sustentável ou de preocupação com o meio ambiente, e esse consumo acelerado só faz aumentar o problema ambiental.

Nas palavras de Rech e Rech, no livro *Cidade sustentável*,

uma decisão ecológica sobre redução no consumo de recursos ou substituição de processos produtivos por tecnologias mais limpas precisaria enfrentar mais alternativas de possibilidades do que ele poderia realizar, de modo que um planejamento ecológico reduz essas possibilidades com foco na realização dos objetivos da decisão ecológica, isto é, a sustentabilidade do empreendimento. (RECH; RECH, 2016, p. 182).

Indo nessa linha de pensamento, é importante que tenhamos a consciência de que toda forma de poluição ou depredação do meio ambiente irá trazer consequências que podem ser irreversíveis. Hoje, talvez não tenhamos a certeza científica de qual consequência ambiental teremos, caso eliminássemos uma espécie de inseto, por mais insignificante que essa espécie possa ter para alguns seres humanos e muito se fala no Princípio da Prevenção e da Precaução, mas o que sabemos é que nosso Planeta precisa de equilíbrio entre todas as esferas. Não se pode acreditar que o uso indiscriminado de produtos e a utilização desenfreada dos recursos naturais não trarão problemas para as espécies que vivem em nosso Planeta. É

inconcebível que o ser humano, que possui a dádiva de ser um ser pensante, possa causar tantos malefícios à humanidade, como o que se tem visto atualmente.

Considerações finais

As florestas, a fauna e a flora restam protegidas, no ordenamento jurídico, conforme descrito no art. 23, VII, da Constituição de 1988, como poder-dever comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O Direito sozinho não é o suficiente para manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, se a população não ajudar no combate às práticas ilícitas de poluição, desmatamento e morte de animais. Fica assim uma obrigação inerente a todos.

É fato que se não houver um pensar ecológico, em pouco tempo algumas espécies deixarão de existir, levando a humanidade ao colapso. O Brasil está entre as nações que possuem a legislação mais rigorosa do mundo, mas, mesmo assim, ela é ineficaz, quando frente ao poder econômico.

A única certeza que temos é que, se continuarmos a degradar nosso Planeta da forma como estamos fazendo, não haverá mais animais, plantas e recursos naturais para as futuras gerações, como orienta a Constituição brasileira, em seu art. 225, e que essa degradação sem precedentes só faz aumentar os problemas que começamos a enxergar com mais frequência.

Desse ponto de vista, não cabe apenas ao Poder Público um pensar ecológico e de sustentabilidade, mas, sim, a todos os cidadãos que habitam nosso Planeta. Não basta só colocarmos o lixo no lugar certo, é necessário pensarmos sobre a necessidade de utilização de certos produtos de origem animal ou de origem vegetal, pois, de alguma forma, estaremos contribuindo para o aumento da degradação ambiental. Não podemos ter pena apenas dos seres que estão distantes de nós, é preciso ter a sensibilidade de ajudar nosso Planeta, começando por nós mesmos, de onde estamos e agora.

Referências

- BARBOSA, Vanessa. O custo de 20 anos de catástrofes climáticas em números. **Exame**, 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/o-custo-de-20-anos-de-catastrofes-climaticas-em-11-numeros/>. Acesso em: 2 mar. 2019.
- BBC NEWS BRASIL. **Qual é a indústria que mais polui o meio ambiente depois do setor do petróleo?** 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-39253994>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. **Dano ambiental: preservação reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 fev. 2019.
- FIGUEREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- INSTITUTO PNRS. **Código Brasileiro de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://institutopnrs.com.br/site/app/index.html>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- LUNELLI, Carlos Alberto. É preciso querer salvar o ambiente. *In*: RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (org.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul: EDUCS, 2015. p. 15.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Meio ambiente: as 17 leis ambientais do Brasil**. Planeta Orgânico. 2019. Disponível em: <http://planetaorganico.com.br/site/index.php/meio-ambiente-as-17-leis-ambientais-do-brasil/>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente, direito e dever fundamental**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2004.
- ONU. Organização das Nações Unidas. 3 bilhões de pessoas viverão em favelas em 2050 se mundo não enfrentar rápida urbanização. 2013. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-3-bilhoes-de-pessoas-viverao-em-favelas-em-2050-se-mundo-nao-enfrentar-rapida-urbanizacao/>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- QUADROS, Thiago. O histórico dos principais encontros e acordos climáticos mundiais. **Nexo Jornal**, 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/11/17/O-hist%C3%B3rico-dos-principais-encontros-e-acordos-clim%C3%A1ticos-mundiais>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- RAMSAR. **Bolivia, Brasil y Paraguay han firmado la declaracion histórica que insta a la conservacion**. 2019. Disponível em: <https://www.ramsar.org/es/nuevas/bolivia-brasil-y-paraguay-han-firmado-la-declaracion-historica-que-insta-a-la-conservacion-y>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável**. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

ROSE, Ricardo. **Plástico**: a grande ameaça dos oceanos. 2019. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/plastico-a-grande-ameaca-dos-oceanos/111089/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. São Paulo: Manole, 2003.

VALERY, Álvaro Luiz. **Fundamentos do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

VEIGAS, Aurélio Virgílio Rios; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. **O direito e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

4

O Plano Diretor à luz do princípio da precaução, instrumento de proteção ambiental

Tamires Ravello*
Carlos Alberto Lunelli**

Resumo: O meio ambiente equilibrado e o planejamento urbano nunca foram observados no processo de crescimento das cidades brasileiras, o que gerou diversos problemas urbanísticos. Tendo em vista a relevância da preservação ambiental, destaca-se a importância da temática desenvolvida, pois o Plano Diretor e o princípio da precaução podem ser ferramentas de ordenamento do território e, por consequência, de preservação do meio ambiente. Objetiva-se, através do estudo, analisar o princípio da precaução e o Plano Diretor, destacando sua relevância para a preservação ambiental; para tanto, a metodologia utilizada se dará através do método hermenêutico. Constatou-se que o princípio da precaução atua em consonância com o Plano Diretor, pois tendem a evitar a ocorrência de danos ambientais.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Meio ambiente. Princípio da precaução. Plano diretor. Preservação ambiental.

1 Introdução

O meio ambiente equilibrado nunca foi observado no processo de crescimento das cidades brasileiras, da mesma forma, o planejamento era praticamente inexistente, restringindo-se ao centro, onde ficavam os prédios mais importantes da cidade. Neste cenário, a população menos favorecida foi esquecida do planejamento urbano e social.

A população de baixa renda acaba vivendo em ocupações, em desacordo com a legislação, em condições indignas de sobrevivência e em localidades mais frágeis ambientalmente, que não poderiam ter sido ocupadas. Deste modo, demonstra-se a problemática das questões sociais frente aos impactos ambientais.

No mais, as cidades atuais apresentam, além de ocupações irregulares, dificuldades de mobilidade, alagamentos, falta de saneamento básico,

* Mestranda em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul. *E-mail:* tami_ravello@hotmail.com

** Doutor em Direito. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul. *E-mail:* calunelli@gmail.com

necessidade de longos deslocamentos para chegar ao trabalho, saúde, educação, dentre tantos outros problemas que poderiam ser elencados.

Neste seguimento, o Plano Diretor pode ser um instrumento importante para a organização e o planejamento das cidades, visto que dispõe de todas as diretrizes e normativas à adequada ocupação do solo e à maneira como a cidade deve se desenvolver. Deste modo, a partir da observância do Plano Diretor, busca-se que o caos das cidades atuais, caracterizado pela deterioração do ambiente e desorganização social, seja evitado.

O princípio da precaução, por sua vez, importante princípio do direito ambiental, possui o objetivo geral de preservar o meio ambiente, pois dispõe que a incerteza científica não pode ser tomada como desculpa para que nenhuma medida seja tomada. Assim, quando houver evidência de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, medidas precaucionais deverão ser adotadas. Deste modo, haja vista a atitude precaucional, pode ser relacionado ao Plano Diretor.

Tendo em vista a relevância da preservação ambiental, que atualmente é tema central das discussões mundiais, destaca-se a importância da temática desenvolvida, porque o Plano Diretor é relevante ferramenta no planejamento urbano e, por consequência, na preservação do meio ambiente.

Neste sentido, objetiva-se a análise do princípio da precaução e do Plano Diretor, destacando sua relevância para a preservação ambiental. Deste modo, primeiramente se verificará o princípio da precaução, enquanto princípio relevante do direito ambiental. Serão abordados, na sequência, os principais aspectos quanto ao Plano Diretor e, por fim, será apontada a importância do Plano Diretor como medida de preservação ambiental.

Para tanto, a metodologia utilizada é do método hermenêutico, que se desenvolve através de operações de compreensão e interpretação. A pesquisa será desenvolvida por meio de revisão bibliográfica de autores que escreveram sobre a temática, bem como da análise de legislação.

2 Princípio da precaução e o cuidado antecipado com o bem ambiental

O princípio da precaução é relativamente recente no campo ambiental. Seu surgimento remete ao direito alemão, na década de 70, com vistas à proteção ambiental, o chamado *Vorsorgeprinzip*.

Da mesma forma, também é habitual situar as primeiras referências à ideia de precaução aos escritos de Hans Jonas, filósofo alemão, em sua obra *O princípio responsabilidade*, de 1979, na qual analisou a obrigação precaucional transgeracional de evitar catástrofes. (ARAGÃO, 2008).

Nota-se, no entanto, que apenas na década de 90 o princípio começa a ganhar um reconhecimento mais generalizado, passando a ser consagrado em numerosos instrumentos internacionais. É mencionado, a título exemplificativo, na Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica de 1992, Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança de 2000, Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes de 2001, dentre outros.

Seu enunciado mais conhecido é o Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, o qual estabelece:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.¹

Destaca-se que o princípio em estudo é muito desenvolvido na Europa. Neste sentido, Aragão destaca o elevado número de documentos em vigor que mencionam o princípio da precaução na Europa. Segundo a autora, existem 301 documentos oficiais em vigor, na Europa, com referência à precaução. (ARAGÃO, 2008).

No cenário brasileiro, o princípio não consta de forma expressa na Constituição Federal de 1988, mas é frequentemente deduzido do art. 225, §1º, II a V. Ademais, pode-se extrair o princípio pela interpretação do texto

¹ **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 20 set.18.

constitucional, que possui o objetivo de preservar o meio ambiente e a saúde pública, ou seja, há um dever genérico de não degradar o meio ambiente.

No que se refere à legislação infraconstitucional, o princípio foi consagrado expressamente no art. 54, §3º, da Lei n. 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais); no art. 2º do Decreto Federal n. 5.098/2004 (Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida e Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos); e no art. 1º da Lei 11.105/2005 (Lei de Biossegurança), dentre outros tantos diplomas. (SILVEIRA, 2013).

Diante disso, constata-se que, em relação ao acolhimento do princípio, a legislação brasileira, constitucional e infraconstitucional, adotou o princípio da precaução como instrumento de tutela ao meio ambiente, acompanhando a tendência internacional de implementação do princípio. (WEDY, 2009).

Ademais, há uma tendência de dilatação do princípio da precaução, em diversos campos do direito. Em que pese ter surgido num contexto ambiental, esse princípio vem sendo aplicado em diferentes contextos, além de temas próximos, como saúde pública e proteção dos consumidores; tem sido invocado ainda em matérias de comércio internacional e até no direito de família. Ademais, pode ser aplicado, inclusive, no Direito Urbanístico, como se verá adiante. (ARAGÃO, 2008).

Convém, neste momento, diferenciar os princípios da precaução e da prevenção. Embora ambos os princípios sejam medidas antecipatórias que tendem a evitar danos ambientais, diferenciam-se no que se refere ao risco potencial e risco provado. No princípio da precaução, os riscos são potenciais, já no princípio da prevenção os riscos são conhecidos e provados. (LOPEZ, 2010).

Neste sentido, Aragão (2008, p. 19) aponta que, ainda que ambos os princípios sejam manifestações da ideia de defesa e prudência ambiental, eles distinguem-se pelas condições de aplicação e pela natureza das medidas evitatórias que promovem. Para a autora, a precaução destina-se a limitar riscos hipotéticos ou potenciais, enquanto a prevenção tende a controlar riscos comprovados. Deste modo, nos dizeres da autora “[...] o princípio da precaução é proactivo, enquanto que o princípio da prevenção é reactivo”.

A este propósito, Silveira (2014) afirma que a ação precaucional impõe prudência diante de danos graves ou irreversíveis. A prevenção, por outro

lado, refere-se a danos conhecidos, os quais são comprovados cientificamente e mensuráveis.

Assim sendo, é possível conceituar o princípio da precaução como sendo aquele que se refere às “[...] diretrizes e valores do sistema de antecipação de riscos hipotéticos, coletivos ou individuais, que estão a ameaçar a sociedade ou seus membros com danos graves e irreparáveis e sobre os quais não há certezas científicas”. (LOPEZ, 2010, p. 103). Desta forma, o princípio em comento exige a tomada de medidas imediatas e eficazes, a fim de antecipar o risco suposto e possível, mesmo que incerto.

Segundo Silveira (2014, p. 99), o princípio da precaução deve ser paradigma orientador na reformulação institucional, com a criação de procedimentos que problematizam ameaças de danos graves ou irreversíveis, porém incertos. À vista disso, o autor afirma que “[...] o futuro do homem e a qualidade dos ecossistemas depende da luta pelo endosso político e jurídico de uma ciência precaucional”.

Por conseguinte, a precaução permite problematizar os rumos da ciência e da tecnologia, expõe os limites do desenvolvimento, a irreversibilidade dos danos ecológicos em larga escala e reconhece que as ações humanas podem escapar ao controle. Assim, é necessário que se leve a sério as ameaças e antecipá-las, mesmo que não comprovadas. (SILVEIRA, 2013).

O princípio da precaução possui como principal característica a proteção do ambiente, apesar da incerteza científica. Logo, em uma definição do princípio da precaução, deve ficar evidente a atitude de antecipação do risco de dano grave, de difícil reparação, ou mesmo irreparável. (LOPEZ, 2010).

Nesta sequência, o princípio da precaução acolhe o problema do risco e da incerteza. Conforme Silveira (2013, p. 37), o princípio estabelece um dever de problematizar os riscos, assim, é necessário que se proíba a utilização da incerteza científica como desculpa. Dito de outro modo, “[...] é preciso colocar em pauta os riscos produzidos, definir responsabilidades, decidir acerca de cenários toleráveis e intoleráveis”.

Haja vista que a proteção ambiental deve ocorrer apesar da incerteza científica, estabelece-se que há um dever de preservação não só em nome das

gerações presentes, mas também das futuras, observando-se os princípios: desenvolvimento sustentável e solidariedade intergeracional. (WEDY, 2009).

Por outro lado, nota-se que o princípio da precaução não estabelece quais medidas devem ser tomadas, apenas afirma que a inércia não é aceitável. Deste modo, o princípio “[...] é um instrumento apropriado para situações de incerteza, porque não é rígido e porque permite em cada caso seu peso concreto, equilibrando com outros argumentos competitivos”. (LORENZETTI, 2010, p. 81).

Neste sentido, demonstra-se a importância do princípio da precaução na proteção ambiental, sobretudo, pelo fato de a reparação ser meio inadequado quando se trata de danos ao meio ambiente, visto não ser suscetível de apreciação pecuniária. Assim, a prevenção deve ser priorizada. Para Lopez, estabelecer uma indenização a ser paga pelos causadores do dano não efetiva a proteção às pessoas e à sociedade, estabelece apenas um sucedâneo para que a situação não fique ainda mais injusta. (LOPEZ, 2010).

No mais, adverte-se que a aplicação do princípio da precaução não pode dissociar-se da proporcionalidade. A medida precaucional deve ser proporcional ao risco alegado, ou seja, a autoridade pública deve escolher a ação que seja efetivamente necessária, para assegurar a proteção ambiental. (NOIVILLE, 2005).

Assim, a precaução importa em agir com moderação, ou seja, dentre os meios hábeis a evitar o risco de dano, deve-se optar pelos menos gravosos àqueles que terão seus interesses atingidos. Neste seguimento, a ponderação de valores e o princípio da proporcionalidade são instrumentos para a segura implementação do princípio de precaução.

Diante do exposto, constata-se que o princípio da precaução atua no seguimento de que a incerteza científica não seja tomada como desculpa, para que nenhuma ação seja tomada. Ou seja, havendo risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, mesmo que sem comprovação científica, é necessária a adoção de medidas precaucionais.

3 O Plano Diretor Urbano e o planejamento da cidade

Nos primórdios da urbanificação, as regras eram simples, como o arruamento e o alinhamento. À medida que as cidades ficaram mais complicadas, também as normas urbanísticas adquiriram complexidade, chegando a formar um ramo autônomo do Direito. (SILVA, 1995).

A cidade nasceu da necessidade de segurança e convivência do homem, que se reuniu primeiro nas cavernas. Diante da fragilidade humana, havia a necessidade de convivência para proteger-se de animais e intempéries, garantindo segurança e bem-estar. (RECH, 2007).

Tendo em vista o crescimento das cidades, mostrou-se necessária a intervenção pública, haja vista que o direito de propriedade já não é mais absoluto. Neste seguimento, surge o urbanismo, ciência que se ocupa do fenômeno urbano, de modo que este se dê de forma ordenada. Dito de outro modo, pode-se definir o urbanismo como a atividade que corresponde à ação de projetar e ordenar as cidades.

Na concepção de Meirelles (2008), urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, a fim de propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entende-se, por espaços habitáveis, todas as áreas em que o homem exerce coletivamente habitação, trabalho, circulação ou recreação.

No entanto, até a Constituição Federal de 1988, o país não possuía uma política voltada ao desenvolvimento urbano. Com a introdução da atual Constituição, observou-se uma preocupação com a política a ser seguida pelas cidades, através da disposição da competência da União, para estabelecer diretrizes voltadas ao desenvolvimento urbano, através do art. 21, inciso XX, bem como através dos arts. 182 e 183, em capítulo destinado à política urbana.

Convém, entretanto, ressaltar que a materialização e regulamentação do que dispunha a Constituição Federal ocorreu apenas em 2001, através da Lei Federal n. 10.257/01, Estatuto da Cidade, que previu instrumentos de planejamento municipal, no inciso III, do art. 4º, dentre outros, o Plano Diretor, zoneamento ambiental, Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Deste modo, o Estatuto da Cidade criou diversos instrumentos, a fim de que se pudesse buscar o desenvolvimento urbano. Destaca-se o Plano Diretor, que estabeleceu, dentre outras coisas, a atribuição dos municípios em proporcionar que a propriedade urbana cumpra sua função social, de modo a assegurar as necessidades dos cidadãos: qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. Nos termos de Milaré (2014, p. 1001), o “O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, define o Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

O Plano Diretor é considerado por Antunes (2014) como o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades, uma vez que é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo. Ademais, é através das normas expressas no Plano Diretor que se pode avaliar se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social.

Conceitua Machado (2014) que o Plano Diretor, como o conjunto de normas, elaborado por lei municipal, regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, a serem levados a efeito no território municipal.

Ressalta Silva (1995) que é chamado de plano, pois estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. E é diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município. Segundo o autor, o Plano Diretor constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função, sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local.

Por outro lado, constata-se que o Plano Diretor não pode limitar-se às áreas de expansão urbana do município, porque deve abranger todo o território municipal. O art. 40, §2º do Estatuto da Cidade, estabelece que o Plano Diretor “deverá englobar o território do Município como um todo”. Neste sentido, Milaré (2014, p. 1001) afirma que “[...] não pode o Plano Diretor ocupar-se com exclusividade, ou mesmo com solicitude especial, dos cidadãos urbanos, em detrimento dos rurícolas”.

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

nas quais o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento ou da edificação compulsória, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional. (RECH; RECH, 2012).

Nesta sequência, dispõe a Constituição Federal, no seu art. 182, §1º, que o Plano Diretor é obrigatório, e a sua não adoção implica improbidade administrativa do prefeito, já que deixa de praticar ato pelo qual está obrigado por lei. Destacam Rech e Rech (2012, p. 270) que “[...] tão grave quanto não adotar o Plano Diretor é descumprir diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, especialmente no que se refere à sustentabilidade e à participação popular na elaboração ou reforma do Plano Diretor”.

A este propósito, o Plano Diretor deve contemplar no mínimo a seguinte estrutura jurídica: princípios; diretrizes; definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana; zoneamento urbano; zoneamento rural; estrutura viária macro/urbana e rural; definição de zoneamento ambiental (urbano e rural); definição de áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural. (RECH; RECH, 2012). Da mesma forma é o entendimento de Silva:

O conteúdo da lei do plano corresponde, em princípio, ao conteúdo do próprio plano. Cuidará da fixação dos objetivos e diretrizes básicas. Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. Definirá as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana. Disporá sobre a ordenação do solo, estabelecendo as regras fundamentais do uso do solo, incluindo o parcelamento, o zoneamento, o sistema de circulação, enfim sobre aqueles três sistemas antes indicados: Sistema Viário, Sistema de Zoneamento e Sistema de Lazer e Recreação. (1995, p. 130).

Segundo Rech e Rech (2012), ao se estabelecerem princípios e diretrizes no Plano Diretor, deve-se, sobretudo, respeitar o processo histórico de construção da cidade e do município, bem como ter em vista as presentes e futuras gerações. Assim, para os autores, um conceito científico de bem-estar dos habitantes passa pelo respeito ao meio ambiente, à história, à

cultura e aos valores humanos; entretanto, sem ignorar que o homem precisa comer, vestir, morar, trabalhar, etc.

O Plano Diretor é lei formal, não podendo ser substituído por decreto ou outro ato administrativo de qualquer natureza. Ademais, o instrumento ora em comento é parte integrante do processo de desenvolvimento municipal, sendo que tanto o plano plurianual como as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. (ANTUNES, 2014).

Neste seguimento, Milaré (2014) aponta que o Plano Diretor deverá ser revisto periodicamente, a fim de conciliar o fato jurídico com o fato social, atendo-se às necessidades concretas de cada municipalidade. Em vista disso, a Política Nacional Urbana prescreve que isso ocorra a cada dez anos, pelo menos, no intuito de prevenir a obsolescência de lei e projetar novas situações.

Entendimento semelhante é de Meirelles (2008), segundo o qual o Plano Diretor, embora uno e único, deve ser sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade, através de processo de planejamento que se adeque às necessidades da população, dentro das técnicas de administração e recursos de cada governo.

Diante do exposto, constata-se que o Plano Diretor é um instrumento indispensável para definir a função social da propriedade, no que se refere à destinação da mesma, assegurando sustentabilidade das ocupações humanas, seja na área urbana, seja na rural.

4 O Plano Diretor como medida de preservação ambiental

O planejamento nunca foi uma grande preocupação no processo de crescimento das cidades brasileiras. A parte menos favorecida economicamente foi esquecida do planejamento urbano e social e, como efeito, observa-se a criação de vilas, favelas, áreas de posse, dentre tantas denominações.

A população de baixa renda acaba vivendo em ocupações em desacordo com a legislação e em condições indignas de sobrevivência. Essas ocupações caracterizam-se pela ausência de estrutura, precariedade dos serviços e baixa

qualidade dos loteamentos. No mais, ocupam exatamente localidades mais frágeis ambientalmente, que não poderiam ter sido ocupadas. Desse modo, demonstra-se a problemática das questões sociais frente aos impactos ambientais.

Ressalta Rech (2007) que o crescimento demográfico das periferias, ou seja, da população excluída da verdadeira cidade, especialmente as classes mais pobres, é um desafio nos dias atuais. Por outro lado, a classe dominante sempre controlou a natalidade, norma adotada a fim de garantir o bem-estar buscado nas cidades.

Constata-se que, durante séculos, insistiu-se no fato de que a cidade restringia-se a um centro urbano, ignorando o entorno que se expandia de forma diversa, subindo morros e descendo vales, sem nenhuma legislação que pudesse ordenar e adequar seu crescimento. Deste modo, é possível afirmar que o crescimento das cidades se deu sem controle. “As cidades modernas têm mais problemas do que as cidades antigas. O centro das cidades é mais ordenado, pois é mais antigo, tendo-se a impressão de que o progresso científico foi utilizado em alguns lugares e para algumas coisas [...]”. (RECH, 2007, p. 147).

Conforme Silva (1995, p. 21), a urbanização gera enormes problemas, deteriora o ambiente, provoca desorganização social, carência de habitação, desemprego, problemas de saneamento básico; modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. Para o autor, a solução a esses problemas obtém-se através da intervenção do Poder Público, procurando transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. “Dá-se, então, a urbanificação, o processo deliberado de correção da urbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos [...]”

Ainda conforme o autor supracitado, a atividade urbanística consiste na intervenção do Poder Público, com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis. Dito de outro modo, “trata-se de uma atividade dirigida à realização do triplo objetivo da humanização, ordenação e harmonização do ambiente em que vive o Homem: o urbano e o rural”. (SILVA, 1995, p. 28).

Convém, deste modo, destacar que Rech e Rech (2010) acrescentam aos espaços habitáveis os não habitáveis, como as áreas de preservação permanente, parques ecológicos, reservas ambientais, área rural, dentre

outros, pois, segundo eles, é necessário definir como o homem deve se portar sobre tais áreas, ordenando e limitando as formas de ocupação e intervenção humana, em todos os espaços do Planeta.

Nota-se que o direito urbanístico é ramo do direito público que objetiva a organização e sistematização das normas, mediante princípios e diretrizes disciplinadoras dos espaços habitáveis ou não, a fim de que se garanta a sustentabilidade ambiental, econômica e social, visando à qualidade de vida do homem. Neste seguimento, importante é a contribuição de Rech e Rech:

Urbanismo hoje, conforme já afirmamos, designa o estudo organizado da ocupação humana sobre a Terra. Portanto, não diz mais respeito apenas a um determinado lugar, mas tem relação com a ocupação sobre a orbe, o que nos leva a concluir que não se trata mais de urbanismo, mas de urbanismo, pois os efeitos da ocupação têm consequências não apenas em um determinado lugar, mas em todo o globo. É o caso do efeito estufa, das mudanças climáticas, etc. o meio ambiente só será preservado com ocupação sustentável, que se dá mediante normas urbanísticas cientificamente corretas. (2010, p. 37-38).

Com base no exposto, observa-se que o direito urbanístico traça regras de como deve ser alterada a paisagem, os ecossistemas, o ambiente, pois tudo é passível de transformação; assim, é necessário que seja preparado para que posteriormente seja ocupado. Neste sentido, torna-se evidente a importância de planejar e, por consequência, do Plano Diretor. A falta de planejamento foi que transformou a ocupação urbana em uma situação de risco.

Observa-se, nas cidades malplanejadas, enormes congestionamentos de trânsito, alagamentos, loteamentos irregulares, favelas e ocupações inadequadas nas periferias, meio ambiente desequilibrado, ou seja, nada tem de sustentável. Assim, “a regra é que continuemos ocupando todo o território brasileiro, sem planejamento. E, depois de ocupado e os problemas criados, invocamos a ideologia, o partido ou o candidato como salvadores da pátria”. (RECH; RECH, 2010, p. 86). Importante é ressaltar o posicionamento de Mateo (1991) quanto ao fato de que é nos municípios que são gerados os problemas ambientais mais relevantes:

Los problemas ambientales son hoy en su mayor parte universales, planetarios e incluso pueden llegar a ser parcialmente cósmico, caso de la basura espacial, pero las soluciones son, inversamente locales, puntuales, focales en suma y caen inevitablemente de una forma u otra en la órbita,

al menos física, de los Municipios, sobre todo de los urbanos en cuyo ámbito se generan los más importantes problemas ambientales, salvo los relacionados con la deforestación-erosión. (1991, p. 266).

Nesta senda, o Plano Diretor surge como parâmetro de conduta para o desenvolvimento municipal, gestando e impondo limites às atividades desempenhadas pelo particular e pelo próprio Poder Público. Assim, pode ser considerado instrumento que adequa a realidade social com a realidade do meio ambiente e, deste modo, um instrumento de preservação ambiental.

O Plano Diretor deve expressar um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações, vinculando os atos da administração municipal, que dizem respeito à construção desse projeto. Assim, o Plano Diretor é um instrumento eficaz de planejamento, que vincula os atos do administrador de forma permanente a curto, médio e longo prazo. “Ele significa um projeto de cidade que não é de ninguém, mas que pertence a todos.” (RECH; RECH, 2010, p. 87).

Por outro lado, qualquer norma de direito urbanístico, que comprometa a sustentabilidade ou qualquer princípio do direito ambiental, é ilegal e passível de nulidade. Destaca-se que o direito à terra urbana e moradia, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações constam como caracterizadores da diretriz da cidade sustentável. (VANIN, 2015).

Um município ambientalmente sustentável é possível através de instrumentos de planejamento. Desta forma, é possível afirmar que o planejamento urbano é um desdobramento do princípio da precaução, através do Plano Diretor. Ademais, preservação ambiental e planejamento ligam-se na medida em que buscam solucionar os males da sociedade moderna, resguardando valores de interesse coletivo, com o intuito de sobrevivência da própria vida humana.

Por conseguinte, o Plano Diretor é indispensável para um crescimento ordenado, bem como para garantir direito à moradia, saneamento, transporte, trabalho, educação, segurança, lazer, entre outros, no presente e especialmente para o futuro. Neste seguimento, Rech afirma:

O Plano Diretor é o alicerce da construção de uma cidade sustentável, o caminho para evitar o caos que assistimos nas grandes cidades. Por menor que seja a cidade, se ela não tiver um projeto que racionalize sua construção, não há garantia de crescimento ordenado tampouco de qualidade de vida. (2007, p. 161).

A natureza é a base do Direito e da dignidade humana. Ou seja, “não há vida sem preservação da natureza, sem respeito ao ciclo natural e histórico, pois dele faz parte o próprio homem”. (RECH; RECH, 2012, p. 16). Neste sentido, a ocupação não planejada leva à deterioração das áreas urbanas, visto que, normalmente, se dão em zonas de risco ou em excesso de densidade habitacional.

Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades sem planejamento, entendido num sentido precaucional. A utilização do planejamento urbano, através do Plano Diretor, com o fim de obter a preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida nas cidades, mostra-se medida extremamente necessária.

Neste contexto, o Plano Diretor assume papel de guia no desenvolvimento das cidades, através do respeito ao meio ambiente. Assim, constata-se que o planejamento pode ser entendido como uma medida precaucional, capaz de preservar o ambiente, para que as presentes e futuras gerações disponham de um ambiente ecologicamente equilibrado.

5 Considerações finais

A maioria das cidades brasileiras foi desenvolvida de modo desordenado, sem qualquer preocupação quanto à organização dos espaços a serem utilizados. Como consequência desta falta de ordenamento, observa-se que, na atualidade, as cidades apresentam diversos problemas de organização, como congestionamentos de trânsito, alagamentos e falta de saneamento básico.

Muitas cidades, haja vista a falta de planejamento, ocuparam áreas que não poderiam ter sido habitadas, como, exemplo, Áreas de Preservação Permanente. Ademais, observa-se que as cidades também refletem os problemas sociais, através de assentamentos e favelas, ou seja, ocupações irregulares. Neste sentido, deve-se destacar que aos problemas sociais

somam-se ainda os problemas ambientais, pois as ocupações irregulares ocorrem geralmente em áreas ambientalmente sensíveis.

Assim, não é aceitável que o território urbano ou rural seja ocupado sem qualquer planejamento, criando os mais variados problemas sociais e ambientais e, somente após concretizadas as consequências, tentar solucioná-las.

Neste seguimento, o Plano Diretor mostra-se como um importante mecanismo, pois, através de seus princípios e diretrizes, ordena o modo como a ocupação deve se dar. Além disso, é através do Plano Diretor que é possível constatar se a propriedade está cumprindo ou não a sua função social.

O princípio da precaução, por sua vez, dispõe que a incerteza científica não pode ser tomada como desculpa para que nenhuma atitude seja estabelecida, quando houver risco de dano, tendo em vista que os riscos da sociedade atual são de difícil identificação, cumulativos e podem causar danos de grande monta. Assim, verifica-se que o princípio em comento é considerado importante ferramenta de proteção ambiental, uma vez que tende a evitar a ocorrência de danos.

Deste modo, o princípio da precaução deve ser empregado não só no direito ambiental, mas também no direito urbanístico, especialmente no tocante ao Plano Diretor, tendo em vista que propõe uma atitude precaucional, ou seja, de antecipação, diante de possíveis danos ao meio ambiente. Assim, é possível afirmar que o princípio da precaução atua em consonância com o Plano Diretor, pois ambos tendem a evitar a ocorrência de danos ambientais.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano XI, n. 22, 2008.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 20 set.18.

LOPEZ, Teresa Ancona **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: QuartierLatin, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. Madrid: Editorial Trivium, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NOIVILLE, Christiane. Ciência, decisão, ação: três observações em torno do princípio de precaução. *In*: VARELLA, Marcelo Dias (org.). **Governo dos riscos**. Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília, 2005.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

RECH, Adir Ubaldó. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio da precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, ano II, n. 5, maio/ago. 2013.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

WEDY, Gabriel. **O princípio constitucional da precaução**: como instrumento da tutela do meio ambiente e da saúde pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Regularização de situações consolidadas em área urbana: análise da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça e da Lei n. 13.465, de 2017

Henrique Mioranza Koppe Pereira*
Jerônimo de Castilhos Toigo**
Régis Andreas Smaniotto***

Resumo: O objetivo do presente artigo é, em relação à regularização de situações consolidadas em área urbana, analisar a Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental”, e a Lei n. 13.465, de 2017, que autoriza a regularização fundiária urbana. O método é o dialético, partindo da tese (exposta na Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça) para a antítese (contida em hipóteses previstas na Lei n. 13.465, de 2017, que tratam de regularização fundiária urbana) chegando à síntese, segundo a qual, embora a Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça seja aparentemente peremptória, deve ser lida com restrições, notadamente quando se trata de regularização de situações consolidadas promovidas pelo Poder Legislativo – em razão do princípio de separação dos poderes –, como, por exemplo, em relação ao ocorrido com a Lei n. 13.465, de 2017, que autoriza a regularização fundiária urbana. Como fontes de pesquisa serão usadas a legislação, a doutrina e a jurisprudência sob a orientação epistemológica da hermenêutica. A pesquisa deste trabalho se classifica como qualitativa, a partir dos instrumentos de coletas de dados e pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direito ambiental. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado. Regularização fundiária urbana. Princípio de Separação dos Poderes.

1 Introdução

Nos termos do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum essencial à sadia qualidade de vida. É dever do

* Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS); Pós-Doutor em Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); pesquisador no Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica.

** Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Especialista em Ciências Penais pela Universidade do Sul de Santa Catarina. *E-mail:* jctoigo@yahoo.com.br

*** Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (UCS). Bacharel (2018) em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Acadêmico de Ciências Econômicas (UCS). Advogado. *E-mail:* regis_smaniotto@hotmail.com

Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O direito ao meio ambiente é considerado direito fundamental de terceira dimensão, caracterizado por sua transindividualidade. É, com efeito, direito de solidariedade ou de fraternidade, que não pertence apenas ao indivíduo, mas sim a todos os seres humanos. Considerando a importância do bem jurídico-ambiental, há uma crescente abordagem do tema ambiental na legislação, na doutrina e na jurisprudência nacional e internacional.

O objetivo do presente artigo é, em relação à regularização de situações consolidadas em área urbana, analisar a Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental”, e a Lei n. 13.465, de 2017, que autoriza a regularização fundiária urbana. Parte-se do questionamento de como deve-se interpretar a Súmula, a partir da lei vigente, com o intuito de promover os direitos humanos, em especial o direito à moradia, de forma que se respeitem os princípios e as normativas de direito ambiental urbano. Dessa forma, para alcançar o objetivo geral proposto, foram delimitados três objetivos específicos, que correspondem aos três tópicos deste artigo, quais sejam: primeiramente, análise da Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça, em especial dos precedentes invocados no momento da edição da súmula; na sequência, alguns aspectos da Lei n. 13.465, de 2017, especificamente em relação à autorização da regularização fundiária urbana; e, por fim, uma proposta de leitura da Súmula à luz das inovações da Lei n. 13.465, de 2017, tendo em conta o princípio da separação dos poderes.

O método utilizado foi o dialético, partindo da tese (exposta na Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça) para a antítese (contida em hipóteses previstas na Lei n. 13.465, de 2017, que tratam de regularização fundiária urbana), a fim de se chegar à síntese. Como fontes de pesquisa, serão usadas a legislação, a doutrina e a jurisprudência sob a orientação epistemológica de hermenêutica. A pesquisa deste trabalho se classifica como qualitativa, a partir dos instrumentos de coletas de dados e pesquisa bibliográfica.

2 Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em 9 de maio de 2018, editou a Súmula n. 613, segundo a qual “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. Para a edição da Súmula, foram referidos cinco precedentes: o Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.491.027; o Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.494.681; o Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.497.346; o Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança n. 28.220; e o Recurso Especial n. 948.921.

Com isso, a fim de compreender as razões da referida súmula, serão analisados individualizadamente os precedentes invocados.

No Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.491.027, oriundo da Paraíba, julgado em 13 de outubro de 2015, tratou-se de ação civil pública na qual a parte recorrente “foi condenada a demolir casa que edificou em área de preservação permanente correspondente a manguezal e a margem de curso d’água, a remover os escombros daí resultantes e a recuperar a vegetação nativa do local”.

Constou na decisão que o imóvel discutido foi alienado em momento posterior à propositura da ação civil pública pela empreendedora, o que não tem o condão de alterar os efeitos subjetivos da coisa julgada, conforme disposto no art. 42, § 3º, do Código de Processo Civil, na medida em que “é dever do adquirente revestir-se das cautelas necessárias quanto às demandas existentes sobre o bem litigioso”.

Ademais, foi assentado que “a possibilidade do terceiro ter adquirido o imóvel de boa-fé não é capaz, por si só, de afastar a aplicação do art. 42, § 3º, do Código de Processo Civil”. Para tanto “seria necessário que, quando da alienação do imóvel, não houvesse sido interposta a presente ação civil pública. O que não é o caso”. Ainda, na ementa foi referido que “em tema de direito ambiental, não se admite a incidência da teoria do fato consumado”.

No voto do relator, que foi seguido de maneira unânime pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, constata-se que admitir “a teoria do fato consumado em matéria ambiental equivale a perpetuar, a perenizar um suposto direito de poluir”. Tal situação iria de encontro “ao postulado do

meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida”.

Nos autos do Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.494.681, com origem no Mato Grosso do Sul, decidido em 3 de novembro de 2015, estava em discussão uma ação civil pública promovida pelo Ministério Público, com o objetivo de condenar o recorrido a desocupar, demolir e remover edificações localizadas a menos de cem metros do Rio Ivinhema, e, portanto, erguidas em área de preservação permanente, a abster-se de promover qualquer nova intervenção ou atividade na área, a reflorestá-la e a pagar indenização por danos ambientais.

No caso concreto, as instâncias ordinárias constataram a existência de “edificações (casas de veraneio), inclusive com estradas de acesso, dentro de uma Área de Preservação Permanente, com supressão quase total da vegetação local”.

Foi referido que “constatada a degradação, deve-se proceder às medidas necessárias para recompor a área”, bem como que “as exceções legais a esse entendimento encontram-se previstas nos arts. 61-A a 65 do Código Florestal, não abrangendo a manutenção de casas de veraneio”.

No voto do relator, seguido de maneira unânime pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, assentou-se que restou “incontroverso que a concessão de licença ambiental e a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta ocorreram em absoluta violação das normas ambientais”. Assim, entendeu o ministro que se configurou a “ausência de motivação do ato administrativo, vício tal que contaminava o ato desde o seu nascedouro”. Afirmou, ainda, que “o simples fato de ter havido a consolidação da situação no tempo não torna menos ilegal toda essa quadra”.

No Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.497.346, proveniente do Mato Grosso do Sul, julgado em 19 de novembro de 2015, cuidou-se, na origem, de ação civil pública que discutia edificação de casas de veraneio em área de proteção permanente, próxima a leito de rio, constando-se atividade causadora de impacto ambiental. Foi assentada a impossibilidade de alegação de fato consumado em matéria ambiental, em razão da inexistência de aquisição de direito de poluir.

Ressalte-se que a revogação do antigo Código Florestal pela Lei n. 12.651, de 2012, bem como da eventual influência na resolução da controvérsia, foi tese não prequestionada na origem, tampouco aludida a tempo e modo próprios pelo agravante no Superior Tribunal de Justiça, que deixou transcorrer sem manifestação o prazo para as contrarrazões de recurso especial. Portanto, nesse caso, sequer foi aventada a questão das inovações trazidas pelo novo Código Florestal.

No Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança n. 28.220, com origem no Distrito Federal, com decisão proferida em 18 de abril de 2017, os impetrantes buscavam “o reconhecimento da ilegalidade no procedimento de desocupação perpetrado pelo secretário de Administração de Parques do Distrito Federal”, com o objetivo de “que a autoridade coatora abstenha-se de praticar qualquer ato tendente a remover os moradores do Parque das Copaíbas”.

Foi assentado pelo Superior Tribunal de Justiça que, de acordo com a Lei Complementar Distrital n. 265/1999 e a Lei Distrital n. 1.600/1997, “não há como reconhecer a ilegalidade no ato do Estado de disciplinar a utilização da área e zelar para que sua destinação seja preservada”. Efetivamente, em razão de estar inserida em área de proteção ambiental, “incumbe ao Estado o gerenciamento da área, exercendo regularmente o direito de restringir o uso e gozo da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

Constou na ementa que “cumpre ao Estado, nestas situações, empreender ações efetivas visando não só a salvaguarda da diversidade biológica local, como também a regência urbanística das áreas”. Assim, busca-se garantir a “sustentabilidade do usufruto dos recursos disponibilizados pela Natureza, além de atender ao projeto original da Capital, que assegura a existência de áreas de lazer no Lago voltadas à população em geral do Distrito Federal”.

No caso, foi ressaltado que a impetrante reconheceu “que ocupa a área de maneira irregular e precária”, bem como que “a ocupação de área pública, feita de maneira irregular, não gera os efeitos garantidos ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil, configurando-se mera detenção”.

Ainda, foi afirmado que “não prospera também a alegação de aplicação da teoria do fato consumado, em razão de os moradores já ocuparem a área,

com tolerância do Estado por anos”, na medida em que construção irregular em Área de Proteção Ambiental se trata de situação que não se consolida no tempo. Referiu-se que aceitar tal teoria “equivaleria a perpetuar o suposto direito de poluir, de degradar, indo de encontro ao postulado do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à qualidade sadia de vida”.

Nos autos do Recurso Especial n. 948.921, oriundo do Estado de São Paulo, julgado em 23 de outubro de 2007, tratou-se, na origem, de ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, para buscar a reparação ambiental de áreas rurais totalmente exploradas com a cultura da cana-de-açúcar, sem existir área de reserva legal nem respeito às áreas de preservação permanente.

Constou na ementa da decisão do Superior Tribunal de Justiça que “inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente”, bem como que “o tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente”, bem como que “parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome”. Afirmou o tribunal que, em especial no âmbito de direitos indisponíveis, como é o caso da proteção do meio ambiente, “décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador”.

Ainda, constou na ementa que as áreas de preservação permanente e a reserva legal “justificam-se onde há vegetação nativa remanescente, mas com maior razão onde, em consequência de desmatamento ilegal, a flora local já não existe, embora devesse existir”, bem como os deveres associados a esses espaços ambientais especialmente protegidos “têm natureza de obrigação ‘propter rem’, isto é, aderem ao título de domínio ou posse”.

Além disso, decidiu-se que, mesmo se o imóvel já estava desmatado quando de sua aquisição, “descabe falar em culpa ou nexos causal, como fatores determinantes do dever de recuperar a vegetação nativa e averbar a Reserva Legal por parte do proprietário ou possuidor, antigo ou novo”. Com efeito, em se tratando de “hipótese de obrigação ‘propter rem’, desarrazoado

perquirir quem causou o dano ambiental ‘in casu’, se o atual proprietário ou os anteriores, ou a culpabilidade de quem o fez ou deixou de fazer”.

Efetivamente, extrai-se dos precedentes invocados para a edição da Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça que, em tema de direito ambiental, não se admite a incidência da teoria do fato consumado, na medida em que seria equivalente a perenizar um suposto direito de poluir, que não pode ser admitido. Ou seja, a mera a consolidação da situação no tempo, mesmo que com a tolerância do Estado, não a torna legítima.

Além disso, foi assentado que é dever do eventual adquirente de imóvel revestir-se das cautelas necessárias quanto às demandas existentes sobre o bem litigioso, não bastando alegar ter adquirido o imóvel de boa-fé para eximir-se do dever de reparar os danos ambientais. Os deveres associados aos espaços ambientais especialmente protegidos têm natureza de obrigação *propter rem*, ou seja, aderem ao título de domínio ou posse.

3 Lei n. 13.465, de 2017

Nos últimos anos, no Brasil, em especial desde a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, foram editadas leis que tratam da possibilidade de regularização de situações consolidadas localizadas em áreas urbanas. Os arts. 182 e 183 estão especialmente voltados para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Destaca-se no texto constitucional o reconhecimento da função social da propriedade, da importância do plano diretor municipal como diretriz do aproveitamento do solo urbano, da possibilidade de parcelamento e de edificação compulsórios, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana progressivo no tempo, da possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, da redução de tempo para a usucapião de área urbana de até 250m², bem como da impossibilidade de aquisição de imóveis públicos por usucapião.

A Lei n. 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes

gerais da política urbana e dá outras providências. No art. 3º, XIV, consta como diretriz geral a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e da edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A Lei n. 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, também tratou da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. No capítulo III, que foi revogado pela Lei n. 13.465, de 2017, cuidou-se da regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Com a Lei n. 13.465, de 2017, que, entre outras providências, dispõe sobre a regularização fundiária urbana, ficaram instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Com base nessa lei, os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de sua competência, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

De acordo com o art. 10 da Lei n. 13.465, de 2017, constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade

e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A Lei n. 13.465, de 2017, traz, ainda, no art. 11, os conceitos de núcleo urbano, que é o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; núcleo urbano informal, que é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; o núcleo urbano informal consolidado, aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. A demarcação urbanística, por sua vez, é o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

A Reurb compreende duas modalidades, previstas no art. 13 da Lei n. 13.465, de 2017: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

Conforme o art. 23 da Lei n. 13.465, de 2017, a legitimação fundiária “constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb”. É destinado a quem “detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016”. Portanto, a legitimação fundiária da Lei n. 13.465, de 2017, fixou como marco temporal final o dia 22 de dezembro de 2016.

Nesse ponto, é interessante observar que Oliveira (2017, p. 306), ao tratar da Lei n. 11.977, de 2009 (que autorizava o município, por decisão motivada, a admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior), afirmou que não havia “um permissivo irrestrito de regularizações em Áreas de Preservação Permanente”, ao argumento de que a data seria “um limitador temporal claro”, e que, por isso, não haveria possibilidade de “regularização fundiária em ocupações futuras em Áreas de Preservação Permanente”. O que constata, portanto, é que a lei de 2017 criou um novo marco temporal. Ou seja, são sucessivas leis que vão regularizando as situações consolidadas, de forma que incentivam a continuação das irregularidades, na expectativa de regularização futura.

A Lei n. 13.465, de 2017, alterou outros dispositivos legais, dentre os quais a Lei n. 12.651, de 2012, conhecida como Código Florestal. Nesse sentido, de acordo com o art. 64 da Lei n. 12.651, de 2012, com a redação dada pela Lei n. 13.465, de 2017, na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

O estudo técnico deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na sequência, o art. 65 da Lei n. 12.651, de 2012, com a redação dada pela Lei n. 13.465, de 2017, prevê que na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

Para tanto, o processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; a especificação da ocupação consolidada existente na área; a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; a avaliação dos riscos

ambientais; a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização, e a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Ressalte-se que, para fins da regularização ambiental, prevista no art. 65 da Lei n. 12.651, de 2012, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, sendo que, em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Ainda, de acordo com o art. 16-C da Lei n. 9.636, de 1998, que dispõe sobre regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, incluído pela Lei n. 13.465, de 2017, considera-se, para os fins dessa lei, área urbana consolidada aquela: incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

4 Interpretação hermenêutica da Súmula 613 de Superior Tribunal de Justiça à luz da Lei n. 13.465, de 2017

Primeiramente, a fim de contextualizar a síntese que será apresentada, é interessante relembrar a principal função do direito ambiental, sobretudo tendo em conta os interesses envolvidos. Conforme Antunes (2017, p.1), “a função primordial do Direito Ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais”. Para tanto, deve estabelecer “métodos, critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente (ambientalmente)”. Ainda, “estabelece como a apropriação econômica (ambiental) pode ser feita”.

Assevera o autor que o direito ambiental está inserido no centro de toda atividade econômica, na medida em que “qualquer atividade econômica se faz sobre a base de uma infraestrutura que consome recursos naturais, notadamente sob a forma de energia”.

Com efeito, o direito ambiental deve regular a maneira pela qual a sociedade vai utilizar os recursos ambientais. Não há dúvida que deve existir um equilíbrio entre a preservação ambiental e o interesse humano que causa degradação ambiental.

Rech e Rech (2016, p. 84) afirmam que o fundamento primeiro de uma ocupação sustentável é mudar a postura ética do homem com o meio ambiente, a fim de que o processo cultural não coloque o homem como centro do mundo, mas sim em harmonia com o ecossistema, “para garantir a vida e o ciclo da vida, bem como assegurar a dignidade humana”.

Trazendo para o tema estudado no presente artigo, de um lado, a Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental”, traz um entendimento extremamente protetor do meio ambiente, ao afastar, de forma peremptória, qualquer possibilidade de convalidação de situação jurídica consolidada em detrimento do meio ambiente. De outro lado, a Lei n. 13.465, de 2017, autoriza a regularização fundiária urbana.

Dessa forma, constata-se que o Poder Judiciário refuta algo que o Poder Legislativo expressamente admite. Nesse sentido, para compatibilizar os entendimentos contrapostos é necessário buscar uma forma de harmonizar as diferentes expressões do Poder do Estado, uma na função jurisdicional e outra na função legislativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, prevê, em seu art. 2º, que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Moraes (2016, p. 431) afirma que se trata da divisão de poderes “segundo o critério funcional”, notoriamente conhecida como “separação de poderes”, que “consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade”. Refere que o primeiro esboço de tal instituto foi trazido por Aristóteles, na obra *Política*. Posteriormente, John Locke, no *Segundo tratado*

de governo civil, também reconheceu “três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças”. Finalmente, Montesquieu, na obra *O espírito das leis*, trouxe a “divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º de nossa Constituição Federal”.

Efetivamente, conforme Bobbio (1994, p. 136), deve-se a Montesquieu a “divisão vertical do poder que constitui a célebre teoria da separação dos poderes”. Nesse sentido, de acordo com a concepção contemporânea de Lowestein (1965, p. 55), o princípio deve ser aplicado como técnica de divisão de funções estatais entre diferentes órgãos do Estado.

Silva (2005, p. 110) refere que “a harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito”. Na sequência, afirma que “nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas”, na medida em que “há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos”, com o objetivo de alcançar “equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o demandado de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”.

Portanto, o tema em estudo – como deve o Poder do Estado agir em relação a situações fáticas consolidadas – passa, primeiramente, pela necessidade de regulamentação. Assim, na inexistência de uma norma específica, em uma primeira análise, a solução para tais casos passa por uma necessidade de inovação no ordenamento jurídico, o que, sem dúvida, se amolda ao poder de legislar. Observa-se que, nesse caso, há uma prevalência do Poder do Legislativo em relação ao tema, sobretudo porque inovar no ordenamento jurídico é tarefa típica desse poder. De toda sorte, a lei fica sujeita a controle de constitucionalidade, na medida em que o Poder Legislativo não é ilimitado.

No caso da lei de regularização fundiária, existem pelo menos três ações ajuizadas no Supremo Tribunal Federal, questionando sua

constitucionalidade. O procurador-geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771, o Partido dos Trabalhadores ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787 e o Instituto de Arquitetos do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ADI 5883. Todavia, não há notícia de liminar deferida suspendendo a eficácia da lei, bem como, para os fins deste artigo, foi observada a presunção de constitucionalidade que possuem as leis.

Assim, traz-se uma proposta de leitura da Súmula n. 613 à luz das inovações da Lei n. 13.465, de 2017, sobretudo tendo em conta o princípio da separação dos poderes. Com isso, constata-se que, em regra, não deve ser admitida a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental, como expressão do dever do Estado de garantir um meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida.

Todavia, em razão do princípio de separação dos poderes, tratando-se de regularização de situações consolidadas promovidas pelo Poder Legislativo, bem como atendidos requisitos de compatibilização da preservação do meio ambiente com os interesses humanos, sobretudo relacionados ao direito de moradia, é possível a regularização fundiária urbana, a exemplo do ocorrido com a Lei n. 13.465, de 2017.

5 Considerações finais

Conforme a Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça, tratando-se de direito ambiental, não se admite a incidência da teoria do fato consumado, na medida em que seria equivalente perenizar um suposto direito de poluir, que não pode ser admitido. Ou seja, a mera a consolidação da situação no tempo, mesmo que com a tolerância do Estado, não a torna legítima.

Nos últimos anos, no Brasil, em especial desde a Constituição de 1988, foram editadas leis que tratam da possibilidade de regularização de situações consolidadas localizadas em áreas urbanas. Os arts. 182 e 183 são especialmente voltados para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com a Lei n. 13.465, de 2017, que, entre outras providências, dispõe sobre a regularização fundiária urbana, ficaram instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A função primordial do direito ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo métodos, critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente ou ambientalmente.

De um lado, a Súmula n. 613 do Superior Tribunal de Justiça traz um entendimento extremamente protetor do meio ambiental, ao afastar, de forma peremptória, qualquer possibilidade de convalidação de situação jurídica consolidada em detrimento do meio ambiente. De outro lado, a Lei n. 13.465, de 2017, autoriza a regularização fundiária urbana.

Tratando-se de situação que abarca inovação no ordenamento jurídico, constata-se que, à luz do princípio de separação, ou harmonia, dos poderes, há uma prevalência do Poder do Legislativo, na medida em que se amolda a uma tarefa típica desse poder.

Constatou-se que, em regra, não deve ser admitida a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental, como expressão do dever do Estado de garantir um meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida. Todavia, em razão do princípio de separação dos poderes, tratando-se de regularização de situações consolidadas promovidas pelo Poder Legislativo, bem como atendidos requisitos de compatibilização da preservação do meio ambiente com os interesses humanos, neste caso, vinculados ao direito de moradia, é possível a regularização fundiária urbana, a exemplo do ocorrido com a Lei n. 13.465, de 2017.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 613**. Primeira Seção, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.491.027/PB**, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 13/10/2015, DJe 20/10/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.494.681/MS**, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/11/2015, DJe 16/11/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.497.346/MS**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/11/2015, DJe 27/11/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança n. 28.220/DF**, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 18/04/2017, DJe 26/04/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 948.921/SP**, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/10/2007, DJe 11/11/2009.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 7. ed. Tradução de Sérgio Bath. Universidade de Brasília, 1994.

LOWESTEIN, Karl. **Teoria de la Constitucion**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1965.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

6

O meio ambiente urbano e o princípio da não regressão: a cota 40 no Município de Joinville/SC

Maria José Goulart Vieira*

Resumo: O objetivo deste artigo é demonstrar que o princípio da não regressão possui aplicabilidade no direito ambiental, de modo a garantir proteção ambiental em áreas urbanas, com base no *caput* do art. 225 da CF/1988. Para tanto, estudam-se os tópicos centrais do princípio da não regressão, considerando-o como instrumento de proteção ambiental. A preocupação com as áreas urbanas é um constante desafio na atualidade, diante dos inúmeros problemas existentes, como falta de planejamento urbano e ocupações desordenadas, com consequências ambientais que atingem não somente os seres humanos, mas todos os seres vivos presentes na natureza, e que possuem direitos a serem tutelados pelo Estado, fazendo com que o debate evidencie a responsabilidade planetária e a importância da aplicação do princípio da não regressão ambiental, uma vez que tais danos são de caráter irreversível ao meio ambiente. O método utilizado é o dedutivo, de natureza aplicada, como procedimento técnico, a pesquisa é documental e bibliográfica. Os resultados iniciais se referem à aplicabilidade do princípio da regressão em matéria ambiental, bem como sua relação com o meio ambiente urbano. Como conclusão, a análise da Lei Complementar n. 470, de Joinville-SC, acerca da redefinição e instituição de controle urbanístico, estruturação e ordenamento territorial, conhecida como Cota 40, no município de Joinville, Santa Catarina, o qual é de grande relevância para o estudo do direito urbanístico em matéria ambiental.

Palavras-chave: Princípio não regressão. Meio ambiente urbano. Proteção ambiental.

1 Introdução

Diante da irreversibilidade que os danos ambientais trazem ao meio ambiente, o estudo do princípio da não regressão ambiental, como garantia à proteção ambiental em um meio ambiente urbano, faz-se necessário no sentido de delimitar sua aplicabilidade, e demonstrar sua eficácia jurídica no Direito pátrio, como um mecanismo de tutela e prevenção, demonstrando como se configura em um instrumento jurídico de proteção ambiental no

* Mestranda em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul. Pós-Graduada em Direito Público, pela Universidade Anhanguera, em 2012. Pós-Graduada-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), em 2009. Graduada em Direito, pela Universidade da Região de Joinville-UNIVILLE, em 2007. Pós-Graduada em Educação Infantil e Séries Iniciais, pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), em 2000. Graduada em Pedagogia, pela Associação Catarinense de Ensino (ACE), em 1996.

direito brasileiro. O presente texto foi elaborado a partir de pesquisa qualitativa, de perfil teórico-normativo, utilizando como técnicas de pesquisa a análise documental e a revisão bibliográfica.

Em breve síntese, a primeira seção aborda como se configura o direito ambiental em um meio ambiente urbano, bem como as normas jurídicas que o amparam. Logo em seguida, na segunda seção, o princípio da não regressão será delimitado como garantia de proteção ambiental. E, por fim, cumpre à Seção 3 a análise da Lei Complementar n. 470, de Joinville-SC, acerca da redefinição e instituição de controle urbanístico, estruturação e ordenamento territorial, conhecida como Cota 40, no Município de Joinville, Santa Catarina, o qual é de grande relevância para o estudo do direito urbanístico em matéria ambiental, com o intuito de demonstrar como se traduz em uma garantia de proteção do meio ambiente em um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado.

2 Meio ambiente urbano e o princípio da não regressão

O mundo moderno trouxe para a vida em sociedade a necessidade de melhorias na qualidade e nas condições de vida, com iniciativas motivadas pela industrialização e ideia de progresso, as quais, ao longo do tempo, demonstraram sua inadequação, pois trouxeram ao meio ambiente degradação, poluição, devastação, o que pode levar à própria extinção das espécies da fauna e flora, e, inclusive, a vida humana, reafirmando o Mito de Prometeu, em que a arrogância humana no domínio da técnica foi utilizada de maneira desmedida e antiética.

Uma noção fundante da cultura moderna é o mito de Prometeu; outro é seu correlato, o credo desenvolvimentista: não há como contestar os efeitos negativos dos empreendimentos humanos, pois são ontologicamente considerados inevitáveis. São apêndices reais do desenvolvimento, elementos intrínsecos a vertebrarem as convicções ideológicas sobre a sociedade. (CAUBET, 2013, p. 66).

O ser humano, ao viver em sociedade, construiu as cidades como modo de suprir todas as suas necessidades de subsistência, e, com o passar do tempo e o aumento da densidade demográfica, veio também a preocupação

com a ocupação, de forma tal que a preservação ambiental ficou em último plano.

A cidade tem uma imensidão de espaços ocupados informalmente e mesmo legalmente, cuja lei de parcelamento do solo permite criar milhares de pequenos espaços verdes sem utilidade ambiental alguma, quando esses espaços, assegurados pela própria lei, deveriam ser aglutinados e transformados em corredores ecológicos, buscando garantir áreas maiores e se constituir em espécies de reservas florestais urbanas. (RECH, 2016, p. 56).

A Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas para que seja um direito efetivo e alcançável, é preciso que as cidades mantenham áreas verdes para assegurar a qualidade do ar, da água, a possibilidade de contato com a fauna e a flora em espaços urbanos, que se mostram imprescindíveis à própria existência humana.

Os projetos de nossas cidades não priorizam a vida, a dignidade humana, o bem-estar; não resolvem o flagrante conflito entre meio ambiente urbano e meio ambiente natural, comprometendo as condições essenciais à qualidade de vida do homem, pois visam apenas ao lucro imobiliário nas ocupações urbanas.

Sendo assim, a realidade existente no Brasil é de cidades ocupadas de forma desordenada, com grau elevado de degradação ambiental e poluição no ambiente urbano, o que faz com que a degradação humana seja uma consequência escatológica.

Neste sentido, a Lei 6.938/91 que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, se traduz em um instrumento de efetividade e de proteção ao meio ambiente, ao dispor em seu inciso II, no art. 9º, sobre o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Verifica-se, portanto, que o zoneamento ambiental é uma importante ferramenta de ação, tanto para o planejamento urbano, como para a definição do uso e da ocupação do solo, como para a proteção do meio ambiente natural.

Entende-se por área urbana o espaço territorial do município destinado a uma ocupação demográfica mais elevada, com a finalidade de desenvolver essencialmente atividades urbanas ou a construção de uma cidade, em que a

sobrevivência da população e suas ocupações e afazeres laborais estejam diretamente vinculados ao comércio, à indústria e aos serviços. (RECH, 2016, p. 209-210).

Sendo assim, as áreas urbanizadas passam a ser assim consideradas de acordo com a densidade demográfica média e com a infraestrutura urbana instalada dentro do perímetro urbano do município, podendo ser contínuas ou não, uma vez que pode haver núcleos de ocupação geograficamente mais distantes.

Nestas áreas urbanas, as atividades tipicamente desenvolvidas em meio rural, como agricultura e pecuária, não devem ser permitidas, em virtude dos problemas que podem gerar de incompatibilidade com as atividades de comércio e serviços, dentre outros.

2.1 O princípio da não regressão como garantia de proteção ambiental

Os direitos fundamentais e humanos evoluíram no decorrer da História, incorporando a tutela do ambiente como proteção da pessoa, aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais pela sigla DESCAs, como dispõe o Protocolo de São Salvador de 1988, “toda pessoa tem direito a viver em um meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos (art. 11.1), bem como que “os Estados-partes promoverão a proteção e melhoramento do meio ambiente”. (DESCA, art. 11.2).

O princípio da não regressão ambiental é uma garantia constitucional implícita na Constituição da República, que objetiva blindar as conquistas legislativas e administrativas, no âmbito dos direitos fundamentais e socioambientais diante da possibilidade de flexibilizações da legislação ambiental, contra as ameaças de retrocessos.

Em que pese a ausência do princípio de forma expressa em nossa Carta Magna ou na legislação infraconstitucional, ele pode ser depreendido de forma sistêmica, a partir do complexo de normas que formam o direito ambiental, especialmente do art. 225 da Constituição de 1988, *topos* central no ordenamento jurídico ambiental que dispõe: “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (ÁVILA, 2014).

O constitucionalismo socioambiental traz um arcabouço de normas impositivas de deveres a assegurar a proteção do meio ambiente, visando à ampliação da salvaguarda da dignidade da pessoa humana, a qual não deve retroceder, o que impõe, ainda, um dever de progressividade, com a adoção de medidas legislativas e administrativas, que busquem sempre melhoria ou aprimoramento dos direitos fundamentais socioambientais.

O princípio da não regressão ambiental está também associado ao princípio da segurança jurídica na tutela dos direitos e bens de matriz constitucional, em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham de algum modo afetar situações e posições jurídicas, o que representa estabilidade institucional e jurídica, contra qualquer ameaça de instabilidade na atuação do legislador, no âmbito constitucional e infraconstitucional, para evitar a supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes.

A proibição de retrocesso socioambiental, da mesma forma como ocorre com a proibição de retrocesso social, está, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada), bem como guarda conexão com os limites materiais à reforma constitucional, considerando que tais institutos também objetivam a tutela de direitos e bens de matriz constitucional, em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham, de algum modo, afetar situações e posições jurídicas. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 287).

A proteção ao direito ao meio ecologicamente equilibrado constitui um poderoso limite jurídico da liberdade de conformação do legislador e, simultaneamente, uma obrigação de realização de uma política consentânea com os direitos fundamentais, visando sempre ao bem-estar de todos, de sorte que o núcleo essencial dos direitos deve ser considerado constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que se traduzam, na prática, numa *anulação*, *revogação* ou *aniquilação* pura e desse núcleo essencial.

O recorte de um “núcleo essencial” de direitos, liberdades e garantias perfilava-se como o último reduto de garantia contra as leis e medidas agressivamente restritivas desses direitos.

Sendo assim, a garantia de proibição de retrocesso possui o escopo de preservar o bloco normativo (núcleo essencial) constitucional ou infraconstitucional, já construído no ordenamento jurídico, bem como impedir a supressão ou restrição, como uma garantia constitucional do cidadão e da coletividade contra a ação do legislador (mas também da Administração Pública), no intuito de salvaguardar os seus direitos fundamentais. (CANOTILHO, 2008, p. 261).

A garantia da proibição de retrocesso (socio)ambiental, nessa perspectiva, seria concebida no sentido de que a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 260-261).

O princípio da não regressão enseja ainda a observância conjunta ao princípio da prevalência, da norma mais benéfica à tutela ecológica, o qual se traduz em postulado hermenêutico adotado pelo Supremo, o que implica a hipótese de conflito normativo existente entre a norma geral federal e a legislação estadual ou municipal, no sentido de limitar a atuação do Legislativo e do Executivo, para que seja respeitado o padrão mínimo de proteção ambiental, já estabelecido.

A aplicação do princípio (e postulado hermenêutico) da prevalência da norma mais benéfica à tutela ecológica, na hipótese de conflito normativo existente entre a norma geral federal e a legislação municipal, reforça a tese de que, no âmbito do dever de proteção ambiental do Estado, no exercício da sua competência legislativa ambiental, impõem-se tanto o dever de progressiva melhoria da qualidade ambiental e da sua respectiva proteção quanto as correlatas noções de proibição de retrocesso e insuficiência de proteção. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 176-177).

2.2 A importância do zoneamento ambiental nas cidades

O zoneamento ambiental é um importante instrumento jurídico que serve como plataforma de planejamento para as cidades sustentáveis. Para o desenvolvimento sustentável e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é preciso que seja feito o levantamento das bacias hidrográficas, áreas verdes, áreas específicas para urbanização, dentre outros, por meio do zoneamento e, a partir deste estudo, se implementa o zoneamento ambiental adequado a cada cidade.

Mas o conceito geográfico de zoneamento é a base da composição do conceito jurídico de zoneamento, que busca construir uma gestão do espaço geográfico, estabelecendo regras de ocupação ou de restrição parcial ou total de ocupação do território, de forma científica e sustentável. (RECH, 2016, p. 211).

O objetivo maior do zoneamento ambiental é promover a função social das áreas já ocupadas pela população, demarcando todos os espaços geográficos disponíveis, garantindo a conservação da biodiversidade e preservação da fauna e flora, com vistas à finalidade social e econômica, bem como à produção de bens e alimentos.

Por meio do zoneamento ambiental, é possível às cidades planejarem a manutenção das reservas verdes e dos corredores ecológicos, promovendo efetivamente a proteção ambiental necessária a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como no exemplo que será estudado a seguir, a chamada Cota 40 do Município de Joinville – SC, que se constitui em uma importante norma de proteção ambiental no ambiente urbano.

3 A Lei Complementar n. 470/2017 do Município de Joinville – SC: Cota 40

3.1 O Plano Diretor e a qualificação do ambiente natural do Município de Joinville-SC

O Plano Diretor é um diploma legal voltado ao ordenamento adequado e harmônico do território, inclusive por meio do controle de uso, parcelamento e ocupação do solo. Outro importante papel do Plano Diretor é

estabelecer diretrizes na formatação das funções sociais da cidade. Dessa forma, a Lei Complementar n. 261, de 28 de fevereiro de 2008, estabeleceu as diretrizes estratégicas e instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville.

A proteção, preservação e recuperação do ambiente natural está descrita nos arts. 27 e 54.

Art. 27. No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a qualificação do ambiente natural através das seguintes ações:

[...]

I - reformulação da Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo

[...]

g) identificar e cadastrar as nascentes dos cursos d'água existentes no Município;

[...]

VI - instituir o Plano Diretor de Recursos Hídricos, considerando:

a) preservação de nascentes e conservação dos cursos d'água;

[...]

Art. 54. Os seguintes objetivos orientam o macrozoneamento:

I - proteger e conservar sustentavelmente as áreas de ocorrência da biodiversidade, fauna e flora nativas e preservar as nascentes do município.

Outro ponto que o art. 27 do Plano Diretor traz é a exigência de elaboração, via Lei Complementar, do Plano Diretor de Mineração e sua compatibilidade com as atividades rurais e urbanas e áreas de mananciais.

Art. 27 [...]

VII - instituir o Plano Diretor de Mineração - PDM considerando, no mínimo:

a) a compatibilização do exercício das atividades de exploração mineral com outras atividades rurais e urbanas e com necessidade de proteção das planícies de inundação dos rios e preservação das áreas de mananciais de água;

b) a seleção de áreas potenciais para exploração mineral, assegurando o abastecimento de matéria prima mineral para o desenvolvimento sustentável do município bem como a recuperação da área e a sua utilização por usos compatíveis.

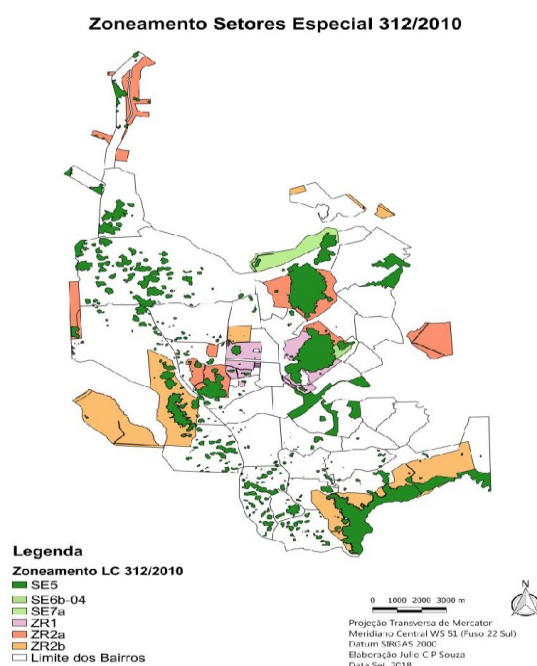
3.1.1 A Cota 40 do Município de Joinville - SC

A chamada Cota 40 do Município de Joinville - SC, está definida na Lei Complementar n. 470/2017, que redefiniu e instituiu, respectivamente, os Instrumentos de Controle Urbanístico - Estruturação e Ordenamento

Territorial do Município de Joinville, partes integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville.

Historicamente, os setores acima da isoípsa de 40m receberam um zoneamento restrito desde a elaboração do primeiro Plano Diretor – Lei n. 1.262/1973. Em 1996, com a edição da Lei Complementar n. 27 de março de 1996, as “áreas de Cota 40” receberam a nomenclatura de Setores Especiais de Áreas Verdes (SE5) – correspondendo à “áreas que pela sua situação e atributos naturais devem ser preservadas e/ou requeiram um regime de ocupação especialmente adaptado caso a caso podendo constituir reservas biológicas, áreas residenciais de ocupação restrita, áreas de lazer, complexos turísticos, recreação e turismo”. Posteriormente, a Lei Complementar n. 50/1997 instituiu o regime urbanístico de uso e ocupação do solo para os Setores Especiais de Áreas Verdes (SE5). A Lei Complementar n. 312/2010 consolidou as alterações urbanísticas até então e manteve a proposta e a descrição dos Setores SE5.

Figura 1 – Zoneamento Setores Especiais e entorno¹



¹ Fonte: SOUZA, Júlio Petto de. **Parecer Técnico 027/2018 ao Projeto de Lei Complementar n. 011/2018**. Câmara de Vereadores de Joinville, nov. 2018.

A finalidade desse zoneamento do entorno dos morros (ZR1, ZR2, SE6b-04 e SE7A) era definir áreas com usos voltados às atividades locais e aos índices urbanísticos (Coeficiente de Aproveitamento do Lote (CAL) gabarito e Taxa de Ocupação (TO)), para formar uma zona de amortecimento assegurando a conservação paisagística e ambiental dos morros.

Nessa perspectiva de conservar a expressiva vegetação remanescente, representada pelo bioma de Mata Atlântica e inserida na malha viária, foram editados os Decretos n. 18.289/2011 e n. 19.665/2012 que estabeleceram, respectivamente, o Plano de Manejo e a Área de Relevante Interesse Ecológico do Morro do Boa Vista e a Área de Relevante Interesse Ecológico do Morro do Iririú.

O Plano Diretor (Lei Complementar n. 261/2008) e a atual Lei de Ordenamento Territorial (Lei Complementar n. 470/2017) definiram a Macrozona AUPA, que é subdividida na área urbana para as áreas acima da cota 40 da seguinte forma:

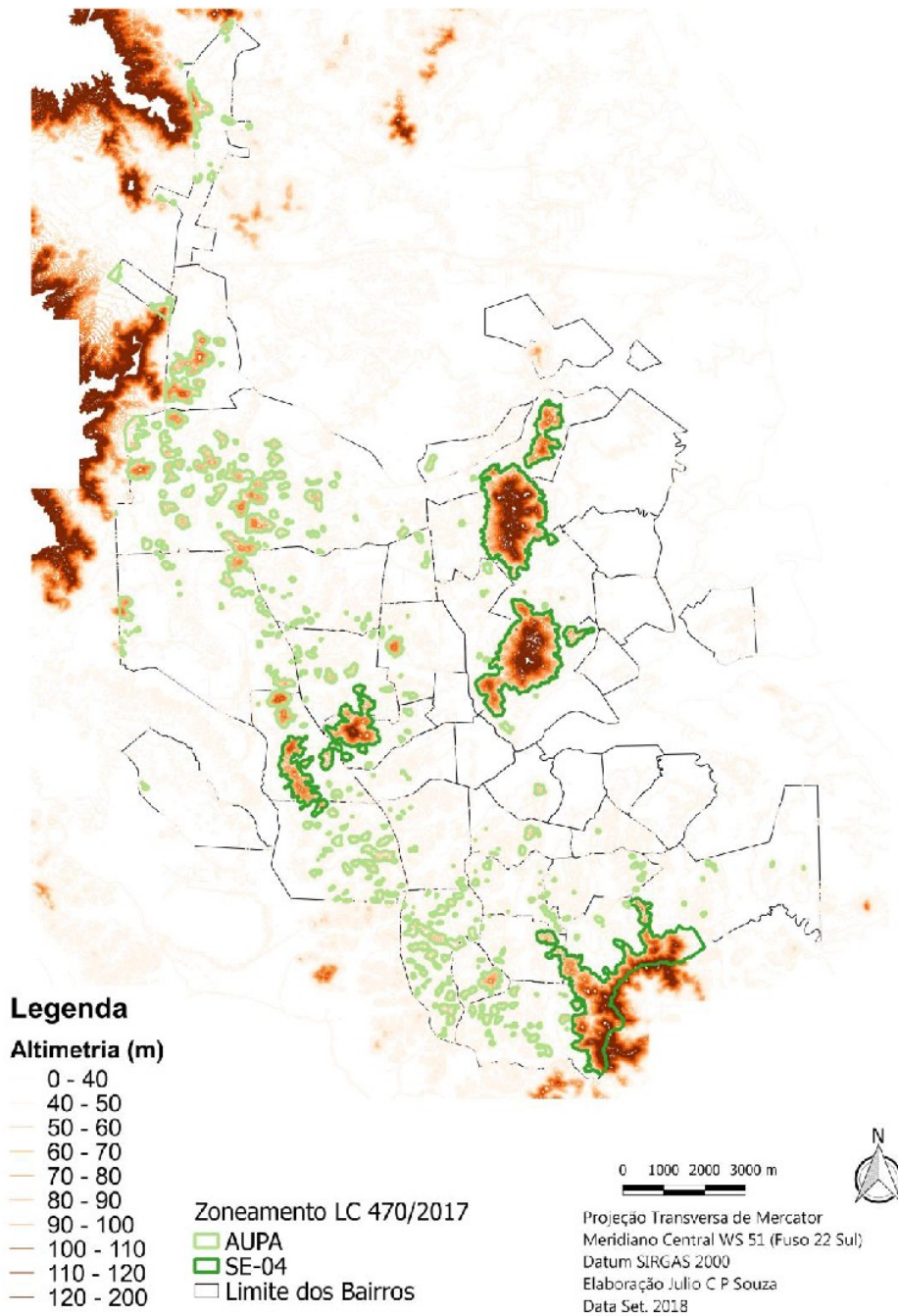
Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA) – são as regiões que apresentam grandes fragilidades ambientais, caracterizando-se por áreas acima da cota 40, áreas de mananciais de água, margens de rios e manguezais e áreas verdes consideradas reservas paisagísticas, que necessitam de grandes restrições de ocupação para a efetiva proteção, recuperação e manutenção.

Setor Especial de interesse de Conservação de Morros (SE-04) – áreas situadas a partir da isoípsa de 40m (quarenta metros) que, pela sua situação e pelos atributos naturais, devem ser protegidas e/ou requeiram um regime de ocupação especialmente adaptado a cada caso, podendo constituir Unidades de Conservação.

O estudo altimétrico (Figura 2) une a topografia e o zoneamento anteriormente descrito.

Figura 2 – Topografia e zoneamento da Macrozona AUPA²

Estudo altimétrico e zoneamento LC 470/2017



² *Ibidem.*

Em razão das características geográficas da cidade, ou seja, basicamente plana em todo seu perímetro, por ocasião da elaboração do Primeiro Plano Diretor nos anos de 1965-67, as áreas dos morros, inicialmente, foram pensadas para serem ocupadas por grandes mansões de luxo, sendo estabelecido o critério de 40m (altitude acima do nível do mar). Entretanto, esse pensamento não foi bem aceito pela sociedade, que se manifestou à época para que não fosse ocupado dessa forma e, sim, que houvesse a preservação. Por uma questão operacional à época, o órgão de águas e saneamento, Companhia de Águas e Saneamento de SC – Casan, não tinha disponibilidade técnica para atender acima de 40m; e isso, além do zoneamento, deu início à preservação das áreas verdes acima da 40m, o que ao longo do tempo foi se consolidando.

Com o passar do tempo, empresas mineradoras demonstraram interesse em iniciarem atividades de mineração em determinadas áreas, o que levou as empresas a buscarem a Agência Nacional de Mineração (ANM) – AGEMIM, que autorizou a pesquisa de lavra nos morros, gerando uma incompatibilidade com a legislação local, em detrimento dos interesses das empresas. É preciso frisar que as autorizações ocorreram somente para fins de pesquisa.

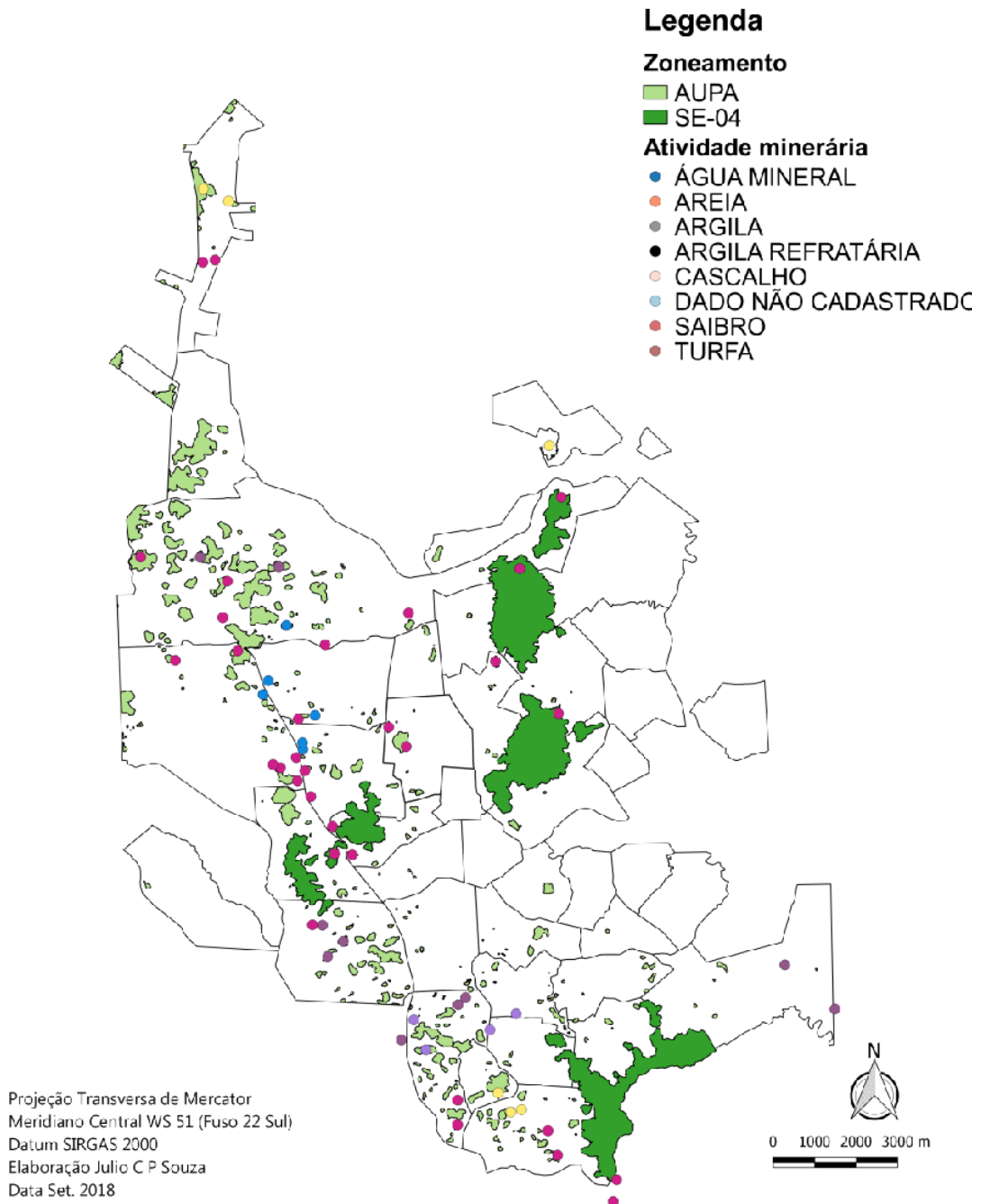
3.1.2 Panorama da mineração no perímetro urbano de Joinville e retrocesso ambiental

O processo de permissão de mineração no perímetro urbano de Joinville foi admitido após 9 de janeiro de 2017, data de publicação da atual Lei de Ordenamento Territorial.

Com o total de 58 pontos de ocorrência, temos a extração de saibro com 48.28% ocupando a maior motivação de extração mineral. Na sequência, identificamos a extração de argila com 18.97% e turfa com 17.24%. Interessante é mencionar que há 01 (um) ponto de extração de água no perímetro urbano.

É possível especializar as atividades minerárias acima mencionadas com a Figura 3.

Figura 3 – Atividades minerárias no perímetro urbano de Joinville³



³ *Ibidem.*

No decorrer do processo legislativo, houve manifestação do Ministério Público de Santa Catarina, no sentido de que a lei nova representaria retrocesso ambiental, posto que estaria ferindo a Lei Orgânica do Município de Joinville de 1993, que inicialmente previa as áreas acima da cota 40 como APPs, mas, em 1995, por via de Emenda à Lei Orgânica n. 3, teve seu texto alterado, conforme descrito a seguir:

[...] Art. 181.

§2º. São áreas nativas, de valor histórico, ambiental e paisagístico:

I – As áreas superiores dos morros urbanos, situadas a partir da curva de nível correspondente a 40 (quarenta) metro acima do nível do mar;

II – As áreas que compõem a Lagoa do Saguacu, a Baía da Babitonga, a região dos mananciais e os sítios históricos.

Houve ainda, a inclusão do §3º, naquele diploma legal, com o seguinte teor:

[...]

§3º. As áreas mencionadas no parágrafo anterior ficarão sob a proteção suplementar do Município e sua utilização controlada far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a conservação e/ou preservação do meio ambiente, inclusive quanto à ocupação e utilização dos recursos naturais.

Ou seja, inicialmente, as áreas acima da Cota 40, eram áreas consideradas de preservação permanente, previstas na lei orgânica do município e, posteriormente, foram rebaixadas de tal categoria, ficando evidenciado o retrocesso ambiental, de modo que não poderia a nova lei que se encontrava em discussão trazer prejuízo ambiental ainda maior, ao permitir atividade de mineradoras em áreas acima da cota 40m.

A nova lei criou um marco temporal na Lei de Ordenamento Territorial de Joinville – SC, autorizando o zoneamento adjacente para a situação já consolidada pela atividade de mineração, até 9.1.2017, no caso a extração de argila; para as demais empresas a partir desta data não serão emitidas novas licenças.

Do total de áreas exploradas, foram retiradas entre 6 e 8 áreas, das áreas de cota, embora não tenham sido feitos laudos técnicos específicos acerca do potencial de preservação, se havia ou não nascentes à época, hoje há a possibilidade de se obterem informações mais precisas acerca da

restauração da vegetação nos locais. Algumas áreas se encontram ocupadas com ocupação residencial unifamiliar, as quais poderão permanecer em relação à posse. No entanto, as áreas são inalienáveis, bem como não podem ser objeto de propriedade, tampouco produzir efeitos sucessórios.

Com as alterações trazidas na nova versão da Lei de Ordenamento Territorial, Lei Complementar n. 470/2017, apesar de autorizar a mineração em áreas urbanas, trouxe a necessidade de alteração do zoneamento, que foi implementado em nova lei, inclusive com a outorga onerosa, que não é objeto do presente estudo. Apesar disso, todo o processo de alteração legislativa foi de grande importância, no sentido de identificar e delimitar um problema de retrocesso ambiental grave, resolvendo as situações irregulares, extraíndo-as da Cota 40 e não abrindo precedentes para novas extrações em áreas de cotas.

3.1.3 Recomposição das áreas de preservação permanente nas áreas urbanas

A expressão *recuperação ambiental* é o que se subentende à aplicação de técnicas de manejo, visando a tornar um ambiente degradado apto para um novo uso produtivo, desde que sustentável.

Para a recomposição destas áreas que foram degradadas por atividades mineradoras, o processo de reabilitação envolve ações de recuperação que visem a habilitar a área a um novo uso, o qual pode ter características diferentes daquele que precedeu a ação de degradação, dentre elas o que prevê a Lei Federal n. 12.651/2012, em seu art. 61-A, §13:

[...] § 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos:

I – condução de regeneração natural de espécies nativas;

II – plantio de espécies nativas

III – plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas;

IV – plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3º.

No presente caso, as áreas ainda não foram recuperadas em razão de aprovação da lei ser ainda recente (dezembro de 2018), mas já estão previstas na Lei Complementar n. 520/2018, uma vez que passaram por

alteração de zoneamento, sendo definido que, além das penalidades estipuladas pela legislação pertinente e da recuperação ambiental da área, ficam ainda obrigadas ao atendimento do regime de uso e ocupação do solo definido para a Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA).

4 Considerações finais

De todo o exposto, podem-se extrair, ao menos, as seguintes conclusões principais: 1. o meio ambiente urbano também é passível de sofrer ações que representam retrocesso ambiental; 2. o princípio da não regressão se configura em fundamento cada vez mais presente no direito ambiental, de modo a garantir a proteção do meio ambiente em um meio ambiente urbano, por meio dos instrumentos jurídicos de garantia à tutela ecológica; 3. a Lei Complementar n. 470/2017 do Município de Joinville – SC, lei de ordenamento territorial, transformou uma medida de elevação topográfica de 40m acima do nível do mar, em uma limitação ao zoneamento urbano e ambiental, traduzindo-se em efetiva proteção ambiental; 4. houve retrocesso ambiental causado pela atividade de mineração em áreas acima da cota 40, no Município de Joinville – SC, a qual degradou áreas de preservação ambiental legalmente protegidas; 5. a nova legislação buscou a definição da situação existente, penalizando e promovendo o enquadramento das empresas mineradoras, evitando assim a reincidência de atividades de mineração em áreas protegidas pela Cota 40, no Município de Joinville – SC.

Além da reflexão que deve ser constante, cabe a análise da importância dos instrumentos jurídicos e legislativos hoje disponíveis, para o alcance efetivo das regras de proteção ambiental previstas na Constituição Federal, que, além de direitos se constituem dever de cada cidadão, do Estado e da coletividade, para que produzam efeitos na contenção dos danos ambientais; é preciso ainda, evoluir para uma consciência de autorresponsabilidade, para que a cidade sustentável se torne uma realidade urgente.

Referências

ÁVILA, Kellen Cristina de Andrade. **O princípio da “não regressão” no direito ambiental.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 30 set. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50035&seo=1>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 261, de 28 de fevereiro de 2008.** Dispõe sobre as diretrizes estratégicas e institui o plano diretor de desenvolvimento sustentável do município de Joinville e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2008/26/261/lei-complementar-n-261-2008-dispoe-sobre-as-diretrizes-estrategicas-e-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-sustentavel-do-municipio-de-joinville-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 470, de 9 de janeiro de 2017.** Redefine e institui, respectivamente, os Instrumentos de Controle Urbanístico – Estruturação e Ordenamento Territorial do Município de Joinville, partes integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-joinville-sc>. Acesso em: 27 fev. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais.** São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAUBET, Christian Guy. O conceito de sociedade de risco como autoabsolvição das sociedades indústrias infensas à responsabilidade jurídica. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 13, jan./jun. 2013.

PROTOCOLO de San Salvador. Disponível em:
http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm

RECH, Adil Ubaldo. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Júlio Petto de. **Parecer Técnico 027/2018 ao Projeto de Lei Complementar n. 011/2018**. Câmara de Vereadores de Joinville, nov. 2018.

VIEIRA, Maria José Goulart; SMANIOTTO, Régis Andreas Smaniotto. **A eficácia jurídica do princípio da não regressão como garantia à dignidade da pessoa humana e proteção ao meio ambiente**: uma abordagem a partir dos das adis 3937 e 4066 do STF. v. 6 n. 6 (2018): Anais – VI Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG – (2018). Disponível em:
<http://ojs.fsg.br/index.php/pesquisaextensao/issue/current>.

Instrumentos de planejamento urbano como facilitadores na composição de conflitos possessórios ou ambientais

André da Fonseca Brandão*
Samuel Menezes Oliveira**

Resumo: O estudo analisa os instrumentos de planejamento da ocupação urbana à disposição da administração pública e seu potencial de influenciar tomadas de decisão pela população das cidades. Apresenta, em paralelo, o modelo de resolução consensual de conflitos, aperfeiçoado pelo Código de Processo Civil de 2015, com foco na regulamentação legal de modalidades de resolução negociada dos conflitos. A partir das premissas, estabelece potencial de influência positiva dos instrumentos de planejamento urbano, na elaboração de soluções negociadas de conflitos referentes à ocupação de áreas de particular interesse público.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Resolução de conflitos.

1 Introdução

Na madrugada de 14 de novembro de 2015, um grupo de famílias, formado por mais de cem pessoas, ocupou, de forma não autorizada, prédio público em área central da cidade de Porto Alegre. A ocupação foi batizada de “lanceiros negros” em homenagem ao triste episódio ocorrido em mesma data no ano de 1844, designado pela história de *o massacre dos porongos*.¹

* Mestrando em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista CAPES. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* afbrandao@ucs.br

** Mestrando em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Tabelaio. Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Uberlândia. *E-mail:* SMoliveira7@ucs.br

¹ Narra JUSTINO (2008), em reportagem para a Revista Eletrônica de Jornalismo Investigativo da UFRGS, que, no final da Revolução Farroupilha, as negociações de paz emperravam “entre outros motivos, pela resistência da Corte em aceitar a exigência de liberdade para os negros que lutavam no exército farroupilha”. Por outro lado, por receberem promessa de liberdade ao fim da guerra pelos Republicanos, “os lanceiros transformaram-se na vanguarda das tropas farroupilhas” e cresceram, ao longo dos embates, em número e importância para as tropas farroupilhas. Nesse contexto, há diferentes correntes que explicam, umas sob o manto de traição do próprio comando da República Rio-Grandense, outras com a explicação de traição interna por parte das forças republicanas, o envio das tropas de lanceiros a uma inglória batalha, na qual caminhavam desarmados e, por isso, foram dizimados pelas tropas imperiais, abrindo caminho para a negociação de paz que se seguiu.

Organizados por movimento de bairros, clamavam pelo atendimento de seu direito constitucional à moradia digna, e pretendiam transformar o prédio público então desocupado em moradia para si e monumento à luta por melhores condições da população urbana. A contenda foi levada ao Judiciário pelo estado, proprietário da área, e resultou na desocupação forçada do prédio com retirada das famílias.

O conflito específico ora narrado não encerra, em si, todo o assunto a ser tratado no presente estudo. Sem prejuízo, ilustra bem o ponto de partida do qual se parte: há nas cidades brasileiras importantes gargalos e irregularidades no que se refere à ocupação e ao aproveitamento de espaços urbanos, sendo natural que daí surjam conflitos, em quantidade crescente. No tratamento de tais conflitos, a legislação admite e estimula a resolução consensual e negociada, sempre que possível. Assim, importa o estudo do papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento urbano à disposição da Administração Pública, na resolução consensual e negociada dos conflitos, em particular quando envolvem (como no exemplo) imóveis ou áreas de particular interesse público.

O estudo se divide em duas seções principais. Na primeira, são abordadas premissas gerais sobre os instrumentos de planejamento urbano à disposição dos órgãos responsáveis pela política pública urbana, com particular foco no potencial de influência a ser exercida por ditos instrumentos, nas tomadas de decisão por parte dos cidadãos de municípios brasileiros. É então feita uma abordagem paralela do sistema de resolução de conflitos com múltiplas portas e primazia da resolução consensual, com especial atenção ao marco do Código de Processo Civil de 2015.

Consolidadas as premissas principais e gerais da primeira seção, então analisam-se as contribuições específicas dos instrumentos de planejamento urbano para a resolução de conflitos, envolvendo ocupação ou utilização irregular de áreas urbanas. Atribui-se maior foco à utilização de ditos instrumentos como fonte de limitação ao acordo final firmado entre as partes, bem como a utilização de instrumentos, de influência, constantes na política de ocupação urbana, à elaboração de soluções mais benéficas às partes em negociação, visando à composição dos interesses. Trata-se, assim, de estudo guiado pelo método dedutivo, com aplicação de técnica de pesquisa bibliográfica, no estabelecimento das premissas e conclusões finais.

2 Premissas necessárias sobre os instrumentos de planejamento urbano e a resolução de conflitos

2.1 O planejamento urbano no direito brasileiro e seu potencial de influência na ocupação de espaços urbanos por particulares

O processo brasileiro de ocupação e urbanização não é livre de peculiaridades. Para Di Sarno (2004, p. 18), desde as capitâneas hereditárias distribuídas no início do período de colonização portuguesa, “o Brasil constituiu sua própria lógica de ocupação de território”. O propósito inicial extrativista de recursos naturais, ora madeira e açúcar, ora ouro, geraria importantes alterações em um processo de ocupação territorial, que migraria de Pernambuco e Vila Velha (atual Estado da Bahia) para o território mineiro, para então voltar-se ao polo político-econômico formado pela fixação da capital federal no Rio de Janeiro, na metade do século XVIII.

Sem prejuízo, a urbanização, propriamente, não conheceria momento mais marcante que o mesmo a determiná-la na Europa e no continente norte-americano: a Revolução Industrial geraria nas cidades efeitos até então desconhecidos referentes à saúde pública, provisão de alimentos e água, levando o Poder Público a reagir mediante as primeiras políticas públicas destinadas a regular a ocupação urbana. Cuida o direito urbanístico nessa etapa, portanto, de um movimento reativo a uma situação fática existente de urbanização,² o que muito teria que evoluir até a atual estrutura do mesmo ramo de ciência, voltada ao futuro e ao planejamento prévio.

Isso porque, em seus atuais contornos, nas palavras de Rech e Rech (2010, p. 37), “a norma urbanística não impõe um simples comportamento para o presente, que se restringe à própria norma, mas que assegura o futuro”. O direito urbanístico nasce eminentemente voltado para o planejamento e para garantir situações futuras, antes de meramente modificar situações consolidadas e em processo de consolidação.

Outra evolução digna de nota diz com a passagem do propósito estético para o social, ou ainda melhor, para o socioambiental. Lembra Carvalho Filho

² Destaca Di Sarno (2004, p. 17) que “foi o processo de urbanização, e não a existência das cidades, que fez se desenvolver o urbanismo, e posteriormente o Direito Urbanístico”.

(2009, p. 4) que o urbanismo nasce na escola francesa com “a ideia de embelezar a cidade”, ou seja, “um sentido fundamentalmente estético”, sendo posteriormente a noção substituída pela concepção advinda da escola inglesa, que desenvolvia o urbanismo pela “necessidade de desenvolvimento dos recursos que pudessem propiciar uma harmônica relação entre o homem e a natureza”. O propósito do direito urbanístico, complementarão Rech e Rech (2010), torna-o ainda multidisciplinar no que se refere às suas fontes:

O direito deve consolidar comportamentos humanamente justos, enquanto as regras de direito urbanístico têm uma preocupação ainda maior, que é contemplar regras científicas corretas de construir e ocupar os espaços, de acordo com a ciência do urbanismo e de outras ciências aplicáveis, como a Sociologia, a História, a Engenharia, a Educação, etc., com vistas à segurança jurídica das presentes e futuras gerações. O urbanismo é uma das principais fontes do direito urbanístico, mas não é a única. (2010, p. 38).

No Brasil, o direito urbanístico encontra fonte primária na Constituição Federal de 1988,³ principalmente no art. 182 da Constituição, que a um só tempo: (i) estabelece os objetivos gerais de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”; (ii) atribui ao município, enquanto ente autônomo da Federação, a atribuição de executar a política pública de desenvolvimento urbano; (iii) cria reserva legal para consolidação das diretrizes gerais de dita política pública; (iv) obriga a criação de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes; (v) vincula o cumprimento da função social da propriedade ao cumprimento do planejamento constante do plano diretor, dentre outras importantes normas gerais.

A norma constitucional restou regulamentada pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que prevê ao todo, em seu art. 4º, seis gêneros distintos (incisos) de instrumentos da política urbana, subdivididos em mais de trinta diferentes espécies (incisos e alíneas) à disposição do Poder Público, na elaboração do planejamento urbano necessário ao desenvolvimento social e

³ Pinto refere que “a Constituição de 1988 foi a primeira no Brasil e talvez seja uma das únicas no mundo a tratar diretamente da política urbana”. Não havia disposições análogas nas Constituições anteriores.

econômico sem prejuízo à sustentabilidade. Destacam-se, para os fins do presente estudo, particularmente instrumentos capazes de influenciar o administrador e cidadão na tomada de decisões e em seu comportamento espontâneo, por meio do estímulo ou dissuasão: zoneamento ambiental (inciso III, c), planos de desenvolvimento (inciso III, h), o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (inciso IV, a), incentivos e benefícios fiscais e financeiros (inciso IV, c), instituição de zonas especiais de interesse social (inciso V, f), entre outros.

A finalidade do estabelecimento de tais instrumentos, para Carvalho Filho (2009, p. 61), seria originariamente conferir efetividade às diretrizes gerais: “estas, como representantes de metas para o futuro, seriam inócuas, se não fossem realmente efetivadas”. Há, ainda, para o mesmo autor, uma finalidade *derivada*: “ao serem concretizadas as diretrizes urbanísticas, poder-se-á obter maior grau de eficiência e celeridade no processo de urbanização da cidade e também proporcionar melhor qualidade de vida a seus habitantes e usuários”. (2009, p. 61).

Maior eficiência, celeridade e sustentabilidade tem por pressuposto a adequação à realidade local, razão pela qual fica inafastável a figura do Ente municipal, na elaboração dos instrumentos gerais previstos na lei, tanto quanto na edição de instrumentos legais e regulamentares específicos que melhor atendam às peculiaridades de sua população. Nesse sentido, uma pluralidade de autores⁴ caminha no sentido de sustentar que o Código de Obras Municipal, o Código de Posturas e o Código Ambiental Municipal exemplificam normas instrumentais não previstas no Estatuto da Cidade (como foi o Plano Diretor), mas que “devem ser vistas como desdobramentos do Plano”. (VANIN, 2011, p. 54).

Há, portanto, enorme potencial de influência na postura de particulares através da efetiva utilização de instrumentos de planejamento urbano ao alcance do Ente Municipal. Da utilização de ditos instrumentos de planejamento, a partir da instrução técnica multidisciplinar já referida, idealizou o constituinte que se atingiria o desenvolvimento urbano de forma

⁴ A embasar a tese de Vanin, Rech (2010, p. 205) descreve o Código de Obras e Código de Posturas do Município como “instrumentos valiosos de execução do plano diretor”.

ordenada e sustentável, para atendimento das necessidades da população local. A efetivação de direitos fundamentais diversos, a exemplo de educação, moradia, saúde, trabalho e meio ambiente parecem depender, em alguma medida, da viabilização por meio de um contexto urbano que propicie (ou minimamente não os obstaculize) a todos os habitantes, na maior medida possível.

Entretanto, a realidade das cidades vem mostrando cenário diverso daquele idealizado e incorporado ao texto constitucional e legal. A subutilização dos instrumentos de planejamento da política urbana, associada à concentração de tal utilização a searas técnicas extremamente restritas e fora do alcance do cotidiano das cidades e do cidadão comum, torna o planejamento urbano matéria ainda pouco explorada, perto de suas potencialidades.

A maioria dos administradores desconhece o Plano Diretor na sua essência, e a maioria dos cidadãos não sabe sequer que ele existe e o que ele significa. Normalmente a sua elaboração é feita por técnicos, sem grandes envolvimento da comunidade, que desconhecem totalmente o projeto de sua cidade e que, por isso, não têm maiores compromissos com sua efetiva execução. (RECH; RECH, 2010, p. 205).

Em paralelo, crescem as cidades, e por conta da falta de influência sobre tal crescimento, crescem em análoga medida os conflitos referentes à ocupação irregular do solo urbano e rural, tanto quanto conflitos oriundos da inadequada ocupação de áreas ambientalmente protegidas. Para além dos instrumentos de comando e controle, cuja implementação demanda fiscalização em medida usualmente superior à capacidade do Poder Público (em qualquer contexto, não só o brasileiro), parece que muito se aproveitariam as cidades da influência a ser exercida, por meio de instrumentos de planejamento capazes de estimular ou dissuadir o cidadão comum em seu comportamento, interferindo de forma mais eficaz em sua esfera de tomada de decisão.

2.2. O sistema de tratamento de conflitos atual, a partir do código de processo civil de 2015

A quantidade crescente de conflitos a serem dirimidos pelo Poder Judiciário não constitui exclusividade do campo das ocupações de espaços urbanos. A crise geral de efetividade da resolução judicial de contendas, na visão de Mancuso (2015, s./p.), “não pode ser avaliada apenas sob a óptica da crise de segurança jurídica que assola o país, porque esse fenômeno não é isolado, mas se conecta a outras crises e insatisfações diversas, que esgarçam o tecido social e fomentam a contenciosidade”. A fala parece ir de encontro ao que se vem sustentando: deve-se o acréscimo de conflitos a uma pluralidade de crises, sendo possível assim classificar, no campo dos conflitos de ocupação urbana, a subutilização de instrumentos de planejamento urbano.

Destaca-se como primeira resposta à necessidade de enfrentamento da judicialização crescente por meio da construção de resolução consensual de conflitos, a previsão da conciliação no âmbito dos Juizados Especiais por ocasião da promulgação da Lei 9.099/95. A lei previu a realização de sessão de conciliação, com comparecimento obrigatório a ambas as partes do conflito (art. 20). Para Soares (2018, s./p.), constitui tal previsão verdadeiro marco por inaugurar a instauração prática de procedimentos de conciliação, em resposta a um “desenfreado crescimento das demandas judiciais, com a complexidade da justiça e a demora dos pronunciamentos jurisdicionais”. (2018, s./p.).

Em um segundo momento, a Resolução 125/2010, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, buscou instituir uma “Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses”. A norma orientava os órgãos jurisdicionais, já em sua redação original, a “oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação” (art. 1º, *caput* e parágrafo único, em sua redação original).⁵ A norma determinava a criação de núcleos permanentes de métodos consensuais de resolução de conflitos e centros judiciários de resolução de conflitos, dentro da estrutura dos Tribunais. Regulamentava,

⁵ A redação foi alterada, após o advento do Código de Processo Civil de 2015, inclusive para registrar que tal oferecimento deve ser “antes da solução adjudicada mediante sentença”.

ainda, na ausência de regulamentação legal, a atuação de mediadores e conciliadores judiciais, tanto quanto o funcionamento de câmaras privadas de conciliação e mediação, mediante cadastramento no respectivo Tribunal.

Pode-se assim dizer que o modelo de múltiplas portas de resolução de conflitos, com primazia da solução consensual, já vinha se construindo antes da edição do Código de Processo Civil de 2015. Entretanto, não se pode afastar o caráter amplamente reformador da Lei 13.105/2015. Seja por meio da redução e delimitação de hipóteses de recurso, seja pelo desencorajamento à interposição descompromissada de impugnações recursais, seja por meio da significativa ampliação e incorporação de um sistema de múltiplas portas para a solução do conflito, o Código traz importantes alterações com o propósito único de aperfeiçoar a prestação jurisdicional em um contexto de notória insuficiência do aparato judicial, em face da quantidade de contendas a serem dirimidas.

Especificamente sobre a autocomposição e o tratamento de conflitos por meio do acordo, o art. 3º atribui ao Estado, de forma expressa, o dever de promover a solução consensual dos conflitos (§ 2º). Atribui aos agentes do processo, em igual medida, o dever de estimular a “mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos” (§ 3º). A Lei prevê a criação de “centros judiciários de solução consensual de conflitos”, vinculados aos Tribunais, com atribuição mista de realizar audiências de mediação e composição, bem como “desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição” (art. 165). Determina a criação de centros de conciliação e mediação da União, dos estados e dos municípios. Cria ainda audiência inaugural que visa, especificamente, à composição do conflito (art. 334).

Em relação ao procedimento e às técnicas empregadas na conciliação e mediação, prevalece a autonomia de vontade das partes. O Código admite expressamente, a fim de criar um “ambiente favorável” à composição do conflito, a aplicação de “técnicas negociais” entre as partes (art. 166, § 3º). Submete ao crivo também das partes, inclusive, a “definição das regras procedimentais” a serem observadas (art. 166, § 4º). Os conflitos em que não há “vínculo anterior” entre as partes são direcionados à atuação dos conciliadores, que poderão sugerir soluções para a resolução do conflito,

enquanto os conflitos em que haja vínculo prévio são direcionados, pela Lei, à atuação dos mediadores, com o propósito de facilitar a comunicação e permitir às próprias partes que construam e criem eventual solução consensual à contenda. O código veda expressamente o constrangimento das partes à realização do acordo, no caso da conciliação (art. 165, § 2º) e a afasta igualmente, de forma implícita, no caso da mediação, por força do princípio da autonomia da vontade (art. 166).

Meses após a promulgação da reforma do Código de Processo Civil, adveio ainda a Lei 13.140/15 (Lei da Mediação), estabelecendo em detalhes os contornos, os participantes e o procedimento aplicável à mediação, subcategorizada em “judicial” e “extrajudicial”. Estabelece a lei alguns princípios regentes da mediação,⁶ entre os quais destacam-se a informalidade, a autonomia da vontade das partes, a busca do consenso e a boa-fé (art. 2º). No que tange ao procedimento da mediação, restou prevista a realização de uma “primeira reunião”, obrigatória para as partes somente nos casos em que houver previsão contratual de resolução mediada do conflito e facultativa caso contrário. A lei faculta ao mediador, com a anuência das partes, e também às próprias partes admitir “outros mediadores para funcionarem no mesmo procedimento, quando isso for recomendável em razão da natureza e da complexidade do conflito” (art. 15). A partir da primeira reunião, suspende-se o prazo prescricional (art. 17), e o procedimento se desenvolve por meio da realização de novas reuniões do mediador com ambas ou uma das partes, sempre com ciência e anuência de todos os envolvidos.

A mediação se encerra pela lavratura de termo final, “quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido ou por manifestação de qualquer das partes” (art. 20). Encerrado o procedimento com a celebração de acordo, o mesmo valerá como título executivo, seja judicial ou extrajudicial,⁷ conforme submetido ou não à homologação judicial.

⁶ Mesmos princípios estabelecidos pelo Código de Processo Civil de 2015 em seu art. 166, tanto para a mediação quanto para a conciliação.

⁷ Cumpre observar que, em se tratando de negociação referente a direito indisponível, a Lei determina a inafastabilidade da homologação judicial do termo (art. 3º, § 2º).

Caso não celebrado o acordo, o termo porá fim à suspensão do prazo prescricional.

Pode-se afirmar, portanto, haver hoje, no Brasil, suficiente embasamento jurídico para a construção a implantação prática de um sistema de resolução consensual de conflitos, sejam aqueles já submetidos ou não ao crivo do Poder Judiciário. No caso específico de conflitos envolvendo a ocupação irregular de solo urbano, e mais amplamente todos aqueles que envolvem possível solução com a realocação de pessoas para habitação ou exercício de determinada atividade econômica, importa analisar de que forma e até que ponto servem de fonte e guia os instrumentos de planejamento urbano, sendo esse o ponto central do presente artigo e a delimitação do tema a ser conferida na próxima seção do estudo.

3 Instrumentos de planejamento urbano e a resolução de conflitos

3.1 Instrumentos de planejamento urbano como fonte do direito aplicado diante de uma composição em concreto

Diante de um conflito concreto, no qual contendam duas ou mais partes sobre a posse e ocupação de determinado imóvel urbano ou rural, ou em que contenda o Poder Público com determinado(s) particular(es) por conta da ocupação irregular de área, com destinação inadequada à construção/habitação (a exemplo de áreas de preservação ambiental, faixas de domínio, etc.), razoável supor que a construção de consenso advirá mais facilmente (se não invariavelmente) com a existência de alternativas viáveis à realocação daquele que, se pretende, desocupará(ão) ou pretende(m) ocupar a área em contenda. Assim, ao mediador, importa permitir às partes que encontrem soluções adequadas e juridicamente viáveis por si próprias, mas releva, em particular, sob o prisma da boa-fé e da viabilidade jurídica do acordo, que todos os participantes da negociação tenham acesso aos limitadores legais à permanência ou realocação no caso concreto.

Com efeito, o resultado final da negociação mediada ou direta, acaso se atinja alguma espécie de consenso, será a elaboração de acordo entre as partes, registrado no termo final referido pelo art. 20, parágrafo único da Lei 13.140/15. Como visto, o acordo será passível de homologação judicial (caso

a conciliação ou mediação se dê no curso de processo judicial) ou valerá como título executivo extrajudicial, caso firmado sem a prévia inauguração do processo judicial. À toda evidência, em qualquer das hipóteses o ajuste entre as partes se submeterá aos limites da lei, como todo e qualquer ato negocial. Inexigível, portanto, será o título executivo contrário aos instrumentos legais de planejamento urbano, já em vigor no momento de sua assinatura pelas partes.

Salta aos olhos, assim, a relevância do pleno acesso das partes da negociação aos instrumentos de planejamento urbano, no momento da elaboração do acordo, em particular quando, do eventual ajuste, decorra situação de ocupação em área relevante ou especialmente direcionada pelo Município. A posterior inexecuibilidade dos termos encontrados ameaça não só a elaboração do ajuste nos mesmos termos encontrados, mas qualquer novo acordo (pela natural frustração e desgaste das partes diante do impasse após o atingimento do consenso). Prejudica ainda, por que não, o funcionamento de um sistema de resolução consensual de conflitos, tido a longo prazo por ineficaz (uma vez que, dele, resultarão resoluções juridicamente inviáveis dos conflitos).

Entretanto, ressalvados os casos em que a discussão sobre a (ir)regularidade da ocupação decorra diretamente da incompatibilidade com instrumentos legais de planejamento urbano, é provável que não esteja sentado à mesa de negociação o ente municipal, a quem compete, como já visto, o estabelecimento de balizas de planejamento e ocupação urbana. Útil, assim, perquirir se seria juridicamente viável e negocialmente interessante a presença de representante da municipalidade na mesa de negociação, bem como o lugar que ocuparia, quando conflitos de ordem possessória e coletiva, ou em determinadas áreas urbanas de particular interesse (ambiental, social, etc.).

De imediato, parece claro que o profissional habilitado a informar balizas legais para o ajuste, à luz dos instrumentos legais de planejamento urbano, não ocuparia o lugar de parte do conflito, tampouco atuaria em favor de qualquer delas. Ao contrário, há de haver com referida fonte de informação a mesma relação de confiança e percepção de neutralidade que detêm as partes com o mediador. Tal circunstância o aproximaria da figura

do mediador, ou mediador extra, admitido expressamente pelo art. 15 da Lei 13.140/15.

A participação de um mediador extra com capacidade técnica específica parece ainda conveniente, por conta do que explica Moore (1998, p. 95) acerca dos papéis diversos entre os quais deve escolher cada mediador, para bem definir o seu relacionamento com as partes disputantes. Em resumo, explica o professor que os mediadores, como os advogados, devem escolher entre explicar os fatos e dados relevantes e sustentar a tomada de determinada decisão pelo(pela) interessado(a), ou deixar inteiramente ao crivo do(a) interessado(a) a tomada de decisão (quando não inclusive a elaboração e assimilação das informações que formarão seu juízo sobre a decisão a ser tomada). Ao mediador principal, a quem se recomenda usualmente a postura de neutralidade, poderá ser prejudicial a tomada de postura eminentemente contrária a determinado caminho aventado por uma ou mais partes, o que poderá ser feito com menor prejuízo por mediador extra, admitido especificamente para prestar assessoria técnica especializada.

Importante, ainda, que a manifestação da existência do conflito ao órgão responsável pela política urbana permite (ainda que não garanta) melhor mapeamento de gargalos e deficiências de determinadas áreas urbanas, oportunizando a atuação administrativa de forma a evitar a multiplicação de conflitos análogos.

Por outro lado, a função a ser exercida pelo órgão público, diante de conflitos possessórios, seria tão simples quanto responder, sob ponto de vista técnico, à viabilidade de determinado caminho aventado por uma ou mais partes para solução da contenda, sob a luz dos instrumentos de planejamento urbano. Não por outro motivo, o Código de Processo Civil de 2015 previu a facultativa participação de órgão municipal encarregado da política urbana para participação em audiência de ações possessórias coletivas, “a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório”. (Art. 565, § 4º).

Aqui, pertine observar que o acesso ao órgão municipal, sob o ponto de vista das partes interessadas na solução do problema fica condicionado à judicialização de resolução, eis que não há previsão da mesma participação

em negociações eminentemente privadas. Parece importante atentar para tal circunstância, uma vez que o recurso previsto com exclusividade para a via judicial de conciliação parece remar em contrário à tentativa de potencializar a resolução autônoma de conflitos.

É necessário, portanto, que se amplie o acesso das partes, em conflitos possessórios coletivos ou envolvendo áreas de particular interesse público, às informações referentes ao planejamento urbano em vigor e aplicáveis à(s) área(s) em discussão. Refere-se aqui, com igual ou maior ênfase, àquelas partes dispostas a negociar de forma autônoma a resolução de seu conflito. Tal acesso, sem prejuízo, não necessariamente demandará a presença física de representante do órgão responsável pela política urbana durante a negociação, já que não lhe será exigido o papel que necessariamente será desempenhado pelo mediador ou conciliador. A participação direta, cabe ainda ponderar, poderia ser inviabilizada por conta da multiplicidade de negociações a solucionar em determinados centros urbanos, ou alternativamente tornaria moroso e ineficiente o processo de negociação, o que por óbvio não convém.

3.2 Instrumentos de planejamento urbano como fonte de alternativas viáveis em busca de uma composição

No processo de negociação envolvido em qualquer das modalidades de autocomposição de conflitos, segue-se de forma informal e limitada por balizas bastante largas, como boa-fé, isonomia entre as partes e confidencialidade, o procedimento que seja conveniente e acordado pelas próprias partes. Não há, por previsão legal, rito de necessária observância, estatuidando o art. 166 § 4º que, ao contrário, a negociação ocorre “conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais”.

Ainda assim, a autonomia da vontade determinada por lei em nada esvazia o avanço da ciência, no que se refere à maior ou menor eficiência na negociação entre as partes. Em geral, o estudo sobre a negociação eficiente passa pela pesquisa desenvolvida a partir de 1977, em parceria, pelos

professores William Ury e Roger Fisher, da Universidade de Harvard. Em obra referenciada frequentemente pelos estudiosos do tema,⁸ Fisher e Ury (1992) desenvolvem o que veio a se convencionar de “negociação baseada em princípios”, estabelecendo um grupo de quatro diretrizes básicas a ser observado pelos negociadores.

A primeira diretriz geral diz como diferenciar os problemas e as pessoas.⁹ Em resumo, deverá a negociação se desenvolver clara e objetivamente sobre os problemas a serem solucionados, sem descurar do fato de que, do outro lado da mesa de negociação, há sempre uma pessoa, enquanto tal sujeita a percepções próprias, vieses e emoções a serem considerados no momento da negociação. A segunda recomenda o foco nos *interesses*, ou seja, o que efetivamente quer o negociador no final da negociação,¹⁰ e não em posições, ou seja, as condições exigidas por ele para se chegar ao acordo. Sustentam, nesse ponto, ser necessária maior transparência possível entre negociadores, para que ambos saibam o que efetivamente busca a sua contraparte.

A terceira diretriz constitui importante ponto de análise para os propósitos do presente estudo. Defendem Ury e Fisher (1992), em apertadíssima síntese, o abandono da solução única (geralmente diversa para cada participante da negociação, eis que identificada com sua própria respectiva posição ideal), defendendo ao contrário a invenção do máximo de opções viáveis para benefícios mútuos. No processo de invenção de opções, sustentam haver quatro etapas: a primeira de identificação do problema, com foco no que há de errado com o *status quo*; a segunda de análise do problema, categorizando sintomas com vistas a identificar o que precisa ser modificado;

⁸ Hirata (2007), Lewicki *et al.* (2014) e Martinelli e Almeida (1997) utilizam-se do pensamento dos professores de Harvard em seus respectivos estudos. Para Albrecht e Albrecht (1995, p. 24), em que pese desenvolverem método diverso com “perfeito alinhamento filosófico”, admitem igualmente que a obra é considerada “marco referencial” por apresentar “uma das primeiras importantes divergências do pensamento convencional ganha-perde”.

⁹ “The basic approach is to deal with the people as human beings and with the problem on its merits.” (FISHER; URY, 1992. p. 23).

¹⁰ Behind opposed positions lie shared and compatible interests, as well as conflicting ones. We tend to assume that because the other side's positions are opposed to ours, their interests must also be opposed.

a terceira, designada “abordagem”, busca cogitar de forma livre soluções que atendam aos interesses mútuos; por fim, a quarta etapa busca responder ao que efetivamente pode ser feito, identificando de forma mais específica e concreta.

Ainda mais importante, recomendam os autores durante o processo de criação de opções: “outra maneira de gerar múltiplas opções é examinar o seu problema a partir do ponto de vista de diferentes profissionais e disciplinas” (p. 80), abordando principalmente “como cada especialista diagnosticaria a situação, que tipo de abordagem cada um poderia usar e que tipos de sugestão prática resultariam disso”. (p. 81).

Retornando ao tipo de conflito a ser negocialmente resolvido, imagine-se sentados à mesa de negociação uma ou mais pessoas que, por provocação do Poder Público ou de outro interessado, esteja(m) sendo instada(s) a desocuparem ou modificarem a utilização atual sobre área de particular interesse público. A construção de maiores opções, que atendam aos seus interesses, ao que parece, pode e deve passar pela inserção das partes no direcionamento que pretende a política urbana em funcionamento. Em outros termos, os elementos de planejamento urbano, que buscam estimular ou desestimular certos tipos de ocupação (remete-se aos exemplos já apresentados no item 2.1), poderão ser aventados e cogitados para gerar novas opções viáveis e, inclusive, mais interessantes às partes que aquela inicialmente cogitada como “única solução”.

À parte que pretendia ocupar determinado imóvel ou área poderá se mostrar pouco interessante à permanência, quando demonstrado o direcionamento público a ele conferido (índices construtivos, plano de desapropriação indireta, IPTU progressivo, benefícios econômicos ou estruturais específicos para determinados tipos de ocupação). Ao contrário, poderá se mostrar interessante alternativa de realocação associada a benefícios decorrentes da política pública urbana vigente.

Ao mediador, obviamente, não caberá sempre a criação dessas novas soluções, mas, certamente, a apresentação e disponibilidade de dados sobre a política urbana permite às próprias partes que estabeleçam, por si, novas vias de resolução do conflito. Como efeito colateral benéfico, tem-se a adesão voluntária ao eventual direcionamento que pretenda a municipalidade

conferir à tomada de decisões de seus munícipes. Ademais, a participação integrada com os munícipes permitirá a construção de uma solução a ser assumida, como compromisso coletivo, elemento que se aproximará mais da possibilidade de sucesso de realização do acordo. (FISCHER; KOPELMAN; SCHNEIDER, 2016, p. 137).

Enxerga-se, assim, com bastante clareza, que a criação de alternativas viáveis de negociação se beneficia das políticas públicas de planejamento urbano, desde que haja fácil acesso às informações pertinentes a cada negociação em concreto, ao mesmo tempo em que as políticas públicas, da mesma forma, se beneficiam da espontânea adesão e utilização de seus direcionamentos pelas partes do conflito, quando negociam e optam por moldar suas alternativas, espontaneamente, ao direcionamento que pretendeu a municipalidade conferir à ocupação urbana.

4 Considerações finais

Nada há que garanta, de forma prévia ou mesmo padronizada, o sucesso da negociação (mediada ou direta) para resolução de um conflito. Em casos nos quais se está tratando de ocupações e utilizações de áreas de interesse público, envolvendo enormes complexidades referentes à moradia, exercício de atividade econômica (muitas vezes voltada ao sustento) e necessidade de proteção de patrimônio cultural ou do meio ambiente, ainda mais distante parece, muitas vezes, o atingimento de denominador comum.¹¹ Sem prejuízo, não são poucos os benefícios da resolução negociada dos conflitos. Desde a satisfação, em alguma medida, à demanda de ambas as partes, passando pelo desafogamento do Judiciário e chegando inclusive à maior exequibilidade dos termos com que anuíram as próprias partes do conflito, a penosa negociação parece compensada por um eventual acordo. Daí a relevância de utilização pelo negociador ou mediador (e disponibilização pelo Poder Público) de ferramentas capazes de facilitar a finalização de um ajuste.

¹¹ Mesmo o exemplo da ocupação “lanceiros negros”, narrado no início do artigo, vale salientar, não viu o sucesso da solução negociada do conflito, em que pese o esforço das partes e do Poder Judiciário, em negociação que se alongou por cerca de 6 meses.

De tudo quanto exposto, pode-se afirmar que há inegável potencial de influência dos instrumentos de planejamento urbano sobre a conduta dos municípios, desde que seja efetivamente implantada, fiscalizada e observada a política urbana pelo Poder Público. Ao mesmo tempo, demonstrou-se a capital importância de ditos instrumentos para a redução de conflitos decorrentes da ocupação desordenada e o crescimento não planejado das cidades.

Por outro lado, os instrumentos de planejamento urbano devem ser inseridos, para além da cultura geral de ocupação e aproveitamento dos espaços, também na seara da resolução negociada de conflitos, especialmente quando se discute a utilização ou ocupação de espaço de interesse social, cultural ou ambiental. Em todos os casos, haverá potencial contribuição pela possibilidade de multiplicar alternativas, a partir dos estímulos e desestímulos constantes na política pública em vigência. Em alguns casos, a utilização tem particular valor ao limitar ou direcionar os termos do ajuste, evitando uma futura inexecutabilidade por força de incompatibilidade com instrumentos legais, como o Plano Diretor ou Código Ambiental.

Referências

- ALBRECHT, Karl; ALBRECHT, Steve. **Agregando valor a negociação**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- BRASIL. **Código de Processo Civil**, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 27 set. 2018.
- BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 dez. 2018.
- BRASIL. Lei da Mediação. 2015. **Lei 13.140 de 26 de junho de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 27 set. 2018.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. 2001. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.
- BRASIL. **Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, 1995. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Monde, 2004.

FISHER, Roger; URY, William. **Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in**. 2. ed. New York: Random House Business Books, 1992.

FISHER, Roger; KOPELMAN, Elizabeth; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. **Más alla de Maquiavelo**. 1. ed. 2. reimp. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Granica, 2016.

HIRATA, Renato Hideo. **Estilos de negociação**. São Paulo: Saraiva, 2007.

JUSTINO, Guilherme. Os Escravos que lutaram em troca de liberdade. **Revista Eletrônica de Jornalismo Investigativo** da UFRGS. Abril de 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ensinodareportagem/cidades/lanceirosnegros.html>. Acesso em: 28 jan. 2019.

LEWICKI, Roy J. *et al.* **Fundamentos de negociação**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; ALMEIDA, Ana Paula de. **Negociação: como transformar confronto em cooperação**. São Paulo: Atlas, 1997.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. 1. ed. em e-book baseada na 2. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MOORE, Christopher. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. 2. ed. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 1998.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

VANIN, Fábio Scopel. **Instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana como garantia de um município ambientalmente sustentável**. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011.

8

O aumento demográfico de Altamira/PA – a construção de Belo Monte e os impactos à cidade

Cláudio Libardi Júnior*

Resumo: Buscou-se analisar: os dados referentes à cidade de Altamira, no Estado do Pará, Brasil; o anúncio da Construção da Hidrelétrica de Belo Monte, sua fase de execução e o resultado final, após sua entrega, perante os números colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; o exame do aumento do IDH, dado o crescimento do PIB, além de sua alteração quanto à renda *per capita* também são importantes norteadores da presente pesquisa; se, de fato, o direito à cidade teve relativo aumento, e se o ente público municipal administrou as receitas extraordinárias, a fim de garantir melhoria na vida dos cidadãos.

Palavras-chave: Central Hidrelétrica. Direito à Cidade. Belo Monte. Altamira. Desenvolvimento Humano.

1 Introdução

A cidade é uma construção antropológica e deve transcender o próprio tempo, pois leva em consideração o passado, o presente e o futuro. (RECH; RECH, 2016, p. 19). A cidade de Altamira, no interior no Estado do Pará, onde a segunda maior hidrelétrica brasileira foi construída, teve sua realidade drasticamente alterada. A população, que nos anos 50 contava com menos dez mil habitantes, hoje chega ao patamar de 110 mil. (BRASIL. IBGE, 2019). Os reflexos do aumento populacional também foram notados no Produto Interno Bruto, que contou com significativa aceleração. Com o incremento na produção de riquezas, a arrecadação do município também foi consideravelmente alterada. O presente artigo tem como objetivo analisar como tais dados afetaram no dia a dia da cidade; se os investimentos públicos foram revertidos em melhorias à população, além de determinar perspectivas para o município, que, por anos, teve como sua principal empregadora a Norte Energia, empresa responsável pela obra.

É ainda apresentada retrospectiva histórica, buscando analisar se a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, além de representar aumento

* Mestrando em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

demográfico e do Produto Interno Bruto da cidade, influenciou o Índice de Desenvolvimento Humano do local.

Utilizou-se metodologia analítica combinada com a hipotético-dedutiva, apresentando dados elencados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. São três as hipóteses apresentadas anteriormente à análise dos dados, levando em consideração: (a) o número de habitantes da cidade, em 1991; (b) seu IDH; (c) seu crescimento em comparação à média nacional; e (d) números referentes à segurança pública, investimentos em saúde, educação, saneamento e cultura. São as seguintes as hipóteses a serem confirmadas: I) os investimentos levados a Altamira, devido à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, propiciaram considerável aumento em seu Índice de Desenvolvimento Humano. Os investimentos públicos, fruto do complemento na receita do município, possibilitaram alto investimento em necessidades básicas, como saúde, educação e segurança. Também foram contemplados com as novas oportunidades de investimentos, temas cruciais para o desenvolvimento da cidade, como saneamento básico e cultura. Altamira é um exemplo de desenvolvimento para o Brasil a ser seguido por outras cidades que receberem grandes investimentos; II) os investimentos levados a Altamira, devido à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, não tiveram os reflexos desejados no Índice de Desenvolvimento Humano da cidade. Mesmo encontrando números positivos, não ultrapassaram a média nacional de crescimento. Possíveis investimentos públicos, fruto do complemento na receita do município, não alteraram a realidade da população, que teve seu padrão de vida e de qualidade em serviços públicos mantidos. Saneamento básico e cultura sequer chegaram a ter seus orçamentos ampliados. Altamira mantém-se, embora com considerável aumento de população, na mesma cidade que era antes da construção da hidrelétrica; III) a chegada repentina de um grande número de habitantes, mais a falta de planejamento dos órgãos públicos, aliado a constantes desvios, transformaram Altamira em uma cidade pior que anteriormente. O aumento da receita do município não se transferiu para os investimentos. A mesma estrutura estatal que, anteriormente, atendia a menos de 50 mil pessoas tornou-se responsável por 100 mil. Investimentos em segurança não foram os necessários. Sem auxílio do governo do estado, Altamira tornou-se uma

cidade mais perigosa. A Hidrelétrica de Belo Monte representou uma tragédia para o direito à cidade.

2 Altamira/PA – retrospectiva histórica e a cidade antes do anúncio de Belo Monte

A cidade de Altamira tem sua história confundida com as grandes expedições jesuíticas no Norte do País, com o objetivo de levar o Cristianismo aos povos originários. Com a chegada do primeiro homem branco ao rio Xingu, ainda no século XVII, foram fundadas diversas missões, abrindo caminho aos povoados locais, através de picadas.¹ Tal história de descobrimento e contato com os povos indígenas do local teve breve lapso, com alteração no governo português, a qual enfraqueceu os laços com os representantes da Igreja católica romana.

Posteriormente, no ano de 1841, com a retomada das missões de catequização no Norte brasileiro, o Pe. Antônio Torquato de Souza iniciou a reabertura das antigas picadas no mato, retomando o contato com os povos do local e fundando vilarejos.

A formação administrativa de Altamira deu-se somente em 1911, sendo elevada à condição de cidade, com a denominação atual em 1917, através da Lei Estadual n. 1.604, do Estado do Pará. (BRASIL. IBGE, 2019).

Embora possamos encontrar dados referente à Altamira, anteriores aos estudos para implementação de uma hidrelétrica, iniciaremos nossa análise com os dados do Censo (IBGE) mais próximo ao ano de 1975, quando a empresa responsável pela Construção de Belo Monte iniciou as primeiras análises “de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu. Realizado o primeiro mapeamento do rio e o projeto de localização de barramentos”. (NORTE ENERGIA, 2019).

O ano de 1970 é a âncora do presente estudo, apresentando os dados, que, embora não sejam vastos, foram disponibilizados pelo IBGE. Altamira sempre foi uma cidade considerada subdesenvolvida e, dantes do início dos estudos referente a Belo Monte, tinha sua economia baseada na pesca e na

¹ **Definição:** Caminho estreito aberto no mato.

extração de recursos naturais, abundantes no rio Xingu. Sua população totaliza 15.345 pessoas; destas somente 5.734 residiam em área urbana, as demais, 9.611, residiam na área rural da cidade. (BRASIL. IBGE, 2019).

Apesar do início dos estudos referentes à construção de Belo Monte ser datado na década de 1970, ao analisarmos sua cronologia podemos notar que as obras e as alterações reais na cidade iniciaram-se em 2002, ano em que foram apresentados novos levantamentos à Agência Nacional de Energia elétrica (ANEEL). Sendo assim, objetivando garantir maior lisura na comparação dos dados, além da maior disponibilidade dos mesmos, utilizou-se o Censo do ano de 2000, comparando-o com as projeções atuais dos órgãos brasileiro competentes. Em 2000, a população de Altamira já era predominantemente urbana, contando com um total de 77.439 habitantes; destes, somente 15.154 eram moradores de áreas rurais.

Altamira, como a maioria das cidades nortistas, sempre contou com baixo índice de desenvolvimento. Leve-se em consideração que três são os critérios utilizados para apresentação do IDH da região/cidade analisada: renda, longevidade e educação. Com base nos dados fornecidos pelo Censo 2000, o Atlas Brasil (2013) apresentou como resultado para tal índice, em Altamira, o número 0,534. Tal número pode ser comparado a países africanos pouco desenvolvidos como Zimbábue (0,535) e Tanzânia (0,538).

Em análise ainda mais aprofundada sobre os dados, apresentam-se as três áreas analisadas. Quando trata-se de educação, a nota concedida à cidade foi 0,322, em longevidade 0,752 e em renda 0,629.

Embora tenha taxa consideravelmente comum quando tratamos de longevidade, podendo ser comparada com grandes metrópoles, como São Paulo (0,796) (ATLAS BRASIL, 2013) e Rio de Janeiro (0,754) (ATLAS BRASIL, 2013), perde em educação e em renda para ambas, por mais de 0,2 pontos.

Se realizarmos a mesma comparação com Belém, capital de seu estado, também são surpreendentes os números. O IDH em 2010 era de 0,644, podendo ser comparado com países como a Índia, sendo considerado Desenvolvimento Humano Médio pela tabela da ONU. Já o índice encontrado em Altamira é classificado como Desenvolvimento Humano Baixo, tendo sua classificação próxima a de países da África Subsariana.

Ao analisarmos o orçamento da cidade no ano de 2000, apresentado através da Lei Orçamentária Municipal (CÂMARA MUNICIPAL DE ALTAMIRA, 2001), encontramos dados referentes à expectativa de arrecadação da cidade, com valor de R\$ 42.483.700,00 (quarenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e três mil e setecentos reais). O orçamento se divide em diferentes áreas, tendo investimento previsto em educação e cultura, na casa de R\$ 10.390.000,00 (dez milhões, trezentos e noventa mil reais), totalizando 24,45% do total do orçamento, menos do previsto como investimento mínimo pela Constituição Federal.

Em Habitação e Urbanismo, o investimento previsto era de R\$ 3.700.000,00 (três milhões e setecentos mil reais), representando 8,70% do total orçamentário, ou R\$ 47,77 (quarenta e sete reais e setenta e sete centavos) por habitante. Outra parcela do orçamento que, necessariamente, deve ser apresentada e refere-se à saúde e ao saneamento básico, representando R\$ 13.411.300,00 (treze milhões, quatrocentos e onze mil e trezentos reais), totalizando 31,56% dos gastos municipais para o ano, mais que dobrando o previsto na Constituição Federal. Isso garante um índice consideravelmente mais elevado para a avaliação de longevidade que para as demais áreas analisadas pelo IDH.

Altamira, nos anos 2000, era uma típica cidade nortista, com grandes dificuldades em avanços educacionais, com significativas alterações em seu perímetro urbano, devido à grande migração rural recebida nas décadas de 1970, 80 e 90. A chegada de Belo Monte se apresentava como um possibilidade de avanço e desenvolvimento, com aumento da renda, além da arrecadação do município. Altamira transformou-se em um diamante no meio do Estado do Pará, bastava ser devidamente lapidado pelos investimentos públicos da nova arrecadação.

3 A chegada da hidrelétrica e as alterações iniciais no município – planejamento dos órgãos públicos

Belo Monte trouxe consigo diversos sonhadores. Trabalhadores de diferentes regiões do País rumaram à Altamira, com objetivos comuns: conseguir um emprego e melhorar a vida. Foi a maior obra em execução no

Brasil, no século XXI: trinta bilhões de dólares de investimento e 22 mil trabalhadores empregados.

Diversas foram as acionistas que possibilitaram a construção da obra: o Norte Energia e o Grupo Eletrobras eram responsáveis por quase a metade do investimento, 49,98%, próximo de sua totalidade financiados pelo BNDES. A mineradora Vale e os fundos de pensão da Petrobras também estão entre os responsáveis pelo custeio.

A utilização das águas depende de outorga da União, que, em troca da concessão, receberá R\$ 16,6 milhões por ano, além de R\$ 200 milhões divididos com o Estado do Pará e com os 11 municípios da área afetada. (ÉPOCA, 2014).

Objetivando adequar-se às necessidades da cidade, para receber a usina, a prefeitura de Altamira, no ano de 2003, editou Plano Diretor – Lei 1.515/2003 (ALTAMIRA, 2003), que tinha como principal objetivo o desenvolvimento e a expansão urbana.

Art. 1º. O poder público Municipal promoverá o desenvolvimento e a expansão urbana de Altamira com a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, cumprindo o que determinam as Constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica do Município de Altamira, mediante o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, da preservação ambiental, do fortalecimento de sua base econômica, da organização do espaço urbano e do sistema de planejamento e gestão democrática, por meio da participação popular e de associações representativas.

Já era levado em consideração pelo ente público municipal que as ondas migratórias à cidade tornariam necessária a expansão urbana, tornando este o principal objetivo do Plano Diretor do ano de 2003. Tinha ainda como objetivos gerais:

- I – assegurar o desenvolvimento econômico, social e físico do Município e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando a melhoria da qualidade de vida e o bem estar da coletividade;
- II – fortalecer a posição do Município na região;
- III – adequar e promover a compatibilização do processo de planejamento ambiental e a articulação do território do Município aos planos e projetos nacionais e regionais;

IV – instituir as formas de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada na elaboração e execução dos projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo;

V – estabelecer o macrozoneamento, definindo as normas gerais de proteção, recuperação e uso do solo no território do Município;

VI – instituir os incentivos que estimulem o ordenamento do uso e ocupação do solo;

VII – estabelecer os mecanismos de compensação ambiental para as atividades que importem em desmatamento ou alteração dos ecossistemas originais.

Embora tratasse da necessidade de desenvolvimento da região urbana, o Plano Diretor de Altamira não furtou-se de apresentar, em cinco pontos, a indispensabilidade do Desenvolvimento Sustentável:

Art. 6º. O Plano Diretor é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município, que estabelece as diretrizes de atuação dos agentes públicos e privados para a elaboração e consolidação das ações, visando o desenvolvimento sustentável.

Parágrafo único. Entende-se por desenvolvimento sustentável a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e o uso racional dos recursos ambientais naturais ou não.

Não foi tratada ao longo do Plano Diretor, mesmo com a verdadeira crise ecológica a ser produzida pela construção de Belo Monte, a necessidade da criação de Zonas de Preservação Permanente e Ambiental, somente área destinada a praças e parques. Com finalidades distintas, as ZPA tem função fundamental nas cidades, como bem analisam Rech e Rech:

As zonas de preservação permanente tem finalidade diferente do que as áreas institucionais destinadas a espaços para parques, praças áreas de lazer e equipamentos institucionais comunitários. É lógico que as ZPAs também têm o papel de servir de equilíbrio ecológico. Mas o que não se pode admitir é que uma cidade construída numa imensa área plana, por exemplo, não tenha nenhuma área institucional, como um parque, que possa servir também de equilíbrio ecológico. (2010, 115).

Com esta breve análise pode-se concluir que o Plano Diretor Municipal – 2003 de Altamira visada quase que exclusivamente o desenvolvimento urbano da cidade, garantindo maior facilidade à todos que chegassem a cidade. Em nenhum momento foram avaliados impactos a longo prazo e a

necessidade, levando em consideração a construção da maior obra brasileira no século XXI, da demarcação de Zonas de Preservação Permanente.

4 Considerações finais

Altamira, através de alguns de seus entes públicos, demonstrou, ao menos, certo interesse em sua preparação para o recebimento de Belo Monte. O planejamento para o desenvolvimento do seu centro urbano através do Plano Diretor, pode ser apresentado como prova.

Neste capítulo, serão analisados se de fato o planejamento teve efetivo resultado, alterando os investimentos público e o Índice de Desenvolvimento Humano da cidade acima da linha de crescimento nacional e regional.

Inicialmente analisar-se-á os dados referentes a Lei Orçamentária do município paraense para o exercício 2013 (ALTAMIRA, 2012). Leve-se em consideração o Censo mais próximo, do ano de 2010, em que a população da Altamira já era predominantemente urbana, contando com um total de 99.075, destes 84.092 em área urbana e 14.983 em área rural.

Com previsão de receita corrente de 158 milhões, Altamira, após treze anos do efetivo início da construção de Belo Monte, teve seu orçamento quase quadruplicado. As receitas correntes em investimento em saúde e educação também tiveram significativo aumento, passando de 13 milhões para 30 milhões, porém teve seu percentual reduzido de 28% para 20%, sendo muito prejudicial à população que teve expressivo aumento.

Ainda, para análise mais ampla, ao observarmos os dados apresentados na Lei Orçamentária 2001 e na 2013, também verifica-se aumento no que tange à educação. O investimento que anteriormente estava na casa dos 12 milhões, saltou para quase 60 milhões, ultrapassando a média nacional. Outro tema já elencado o urbanismo passou de menos de quatro para mais de vinte e cinco de investimento. Outra iniciativa louvável da prefeitura da cidade.

Todos os dados anteriormente apresentados, para terem de fato alguma alteração social, devem ter uma conversão positiva no IDH da cidade. Após dez anos, o Índice de Desenvolvimento Humano de Altamira foi alçado a patamares de 0,665, uma importante diferença. A cidade, embora não tenha

tamanha transparência na administração pública, pesando sobre a ala política severas desconfianças do Ministério Público e da Defensoria Pública, conseguiu ter significativo avanço, possibilitando melhorias à população da cidade.

O aumento populacional, somado ao aumento da receita, proporcionou à população de Altamira significativas melhorias. Belo Monte poderia ter representado, caso houvesse maior comprometimento do Poder Público, ampliação no direito à cidade, educação e saúde, elevando-a a índices de potências mundiais, o que não ocorreu.

Após o fim da construção de uma das maiores hidrelétricas brasileiras, podemos concluir que, de fato, o investimento público teve significativa alteração na realidade da população da cidade, porém, se houvesse maior comprometimento do Poder Público, através do Executivo, no investimento, e do Legislativo, na fiscalização, os resultados poderiam ter sido ainda melhores.

Referências

ATLAS BRASIL. **Perfil – Altamira**. Disponível em:

http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/altamira_pa. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. IBGE. **Censo 1970**, Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_t4_pa.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. IBGE. **Cidade de Altamira**. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/altamira/historico> Acesso em: 7 jan. 2019.

NORTE ENERGIA. **A História de Belo Monte – Cronologia**. Disponível em:

<https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/uhe-belo-monte/historico>. Acesso em: 2 jan. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTAMIRA. **Lei Orçamentária 2012**. Disponível em:

<http://altamira.pa.gov.br/site/2017/04/06/lei-orcamentaria-anual-2013/>. Acesso em: 12 jan. 2019.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. ISBN 9788570615794.

SANTOS, Thauan; SANTOS, Luan; ALBUQUERQUE, Renata [e] CORRÊA, Eloah. "Belo Monte: Impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos". **Tendencias: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**, v.13, n. 2, p. 214-227, 2013.

ZHOURI, Andréa [;] OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007.

Direito à propriedade *versus* direito à cidade: a apropriação dos comuns urbanos e a exclusão social nas cidades*

Gabriel Henrique da Silva**

Resumo: O presente trabalho pretende abordar o tema da exclusão social nas cidades. O objetivo é analisar o fenômeno da apropriação dos comuns urbanos, a partir de uma abordagem crítica do direito de propriedade e propor uma possível reforma urbana, a partir da reivindicação do direito à cidade. A metodologia de pesquisa aplicada parte de uma abordagem qualitativa dos conceitos e fenômenos políticos, jurídicos e sociais, que embasam as teorias abordadas, através do procedimento bibliográfico. O método científico utilizado foi o dialético, uma vez que o estudo observou de maneira crítica os fenômenos constatados, assim como identificou suas causas e consequências, buscando compreender a realidade em sua totalidade. Pode-se afirmar que o direito de propriedade, historicamente, legitimou a apropriação dos espaços urbanos pelo capitalismo, gerando uma constante exclusão social nas cidades. Ainda, infere-se que o movimento político do comum se apresenta como uma estratégia teórica e prática para a superação do paradigma da propriedade e do capitalismo. Ademais, conclui-se que a reforma urbana pode ser feita através da reivindicação do direito à cidade, a partir do entendimento de que os comuns urbanos são inapropriáveis.

Palavras-chave: Direito à cidade. Direito à propriedade. Comuns urbanos. Exclusão social. Capitalismo.

1 Introdução

A cidade é um ambiente de troca, interação e produção social; portanto, é reflexo das ações humanas. Ao longo da história as cidades, foram aumentando a urbanização, que passou a ser uma demanda do capitalismo, fazendo com que a população saísse da zona rural para trabalhar em fábricas localizadas na cidade. Nesse compasso, a cidade, como a conhecemos hoje, é um fenômeno capitalista de concentração de força de trabalho urbana a serviço da produção de riqueza. Assim, a apropriação da força de trabalho coletiva pelo capitalismo gerou um outro fenômeno: as classes sociais. Segundo a teoria marxista, a sociedade era dividida entre os donos dos meios de produção e a classe trabalhadora – o proletariado. Da mesma forma, a cidade foi alvo de apropriação, passando a ser comandada pelos donos do

** Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Advogado. *E-mail:* gabihsilva1@gmail.com

capital, construída e desenvolvida a partir dos interesses do capitalismo. O direito à propriedade privada, entendido como um direito absoluto, passou a justificar e legitimar toda a onda de cercamentos e privatizações dos comuns urbanos, explorando toda a riqueza material e imaterial da cidade. Atendendo à lógica capitalista, esse paradigma proprietário foi e é responsável pela exclusão social dos pobres nas cidades, divididas entre os proprietários ricos e os não proprietários pobres.

Na primeira parte deste trabalho, portanto, investiga-se as origens do direito de propriedade, explorando a tradição jurídica e filosófica que consolidou a propriedade como um direito fundamental. A partir disso, identifica-se como o paradigma da propriedade privada foi determinante para o desenvolvimento e a hegemonia do capitalismo. A cidade, nesse contexto, passa a ser moldada conforme os interesses do capitalismo, sendo que a racionalidade proprietária e individualista construiu um ambiente urbano fragmentado, fazendo com que a cidade capitalista moderna seja caracterizada pela exclusão social.

No segundo capítulo, abordamos a teoria dos *commons*, fazendo uma crítica ao paradigma da propriedade. O comum é caracterizado como um movimento teórico e político anticapitalista, que defende a ideia de inapropriabilidade dos comuns, sejam eles naturais (água, ar, terra, natureza, etc.) ou construídos (cultura, conhecimento, símbolos, as ruas, etc.). Assim, partindo dessa abordagem crítica da propriedade, buscou-se reconhecer a cidade como um comum urbano, resultado da prática social dos seus cidadãos e, portanto, algo não passível de apropriação, sobretudo, pelo capital privado.

No final da pesquisa, com base nas obras de Lefebvre e Harvey, identificamos o direito à cidade como mais um movimento de contestação ao capitalismo neoliberal. A reivindicação à cidade, portanto, também faz parte da agenda do movimento político do comum, sugerindo-se que a reforma urbana passa pela construção dos comuns urbanos.

2 Direito de propriedade e a exclusão social nas cidades

Nesta primeira parte do trabalho, busca-se investigar o direito de propriedade e verificar seus reflexos no contexto urbano, mormente, sua relação com a problemática da exclusão social nas cidades.

O direito romano, segundo Proudhon (1975, p. 35), definiu a propriedade “como o direito de usar e abusar dos bens contanto que a razão do direito o permita”. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consagrada na Constituição Francesa de 1793, estabeleceu que a propriedade é “o direito de gozar e dispor à sua vontade dos bens, lucros, fruto do seu trabalho e indústria”. O Código Napoleônico, em seu art. 544, expressa que a propriedade “é o direito de gozar e dispor das coisas de maneira mais absoluta, contanto que delas se não faça um uso proibido pelas leis e regras”. Para o filósofo francês, essas duas definições vão ao encontro da propriedade romana: “todas reconhecem ao proprietário um direito absoluto sobre a coisa”.

Essa lógica proprietária de domínio do homem sobre as coisas foi reforçada pelos dogmas do Cristianismo. Dardot e Laval (2017, p. 263) explicam que a tradição teológica tratava a terra como um dom da graça de Deus. Ele é o único dono da terra, mas o pecado levou os homens a usufruí-la como condição de viver conforme a ordem natural, sendo a conservação da vida a primeira exigência. Segundo os autores, para Tomás de Aquino, gozar dos bens do trabalho e constituir patrimônio pessoal são coisas baseadas num direito de propriedade advindo da razão. Ou seja, a propriedade é do Deus soberano, e os usos da terra são organizados pelo direito positivo, que é a expressão da razão humana e torna lícita a posse dos bens.

Em 1891, o Papa Leão XIII, na encíclica *Rerum novarum*, defendeu explicitamente a propriedade privada, atacando diretamente a doutrina socialista de propriedade coletiva. Para o papa, o que nos diferencia dos animais é a razão e a inteligência, e é a partir dela que temos o direito de usar as coisas exteriores, bem como de possuí-las. Para os escolásticos, portanto, a propriedade privada não era natural, sendo lícita a posse para prover as necessidades pessoais. A escolástica, portanto, defendia que a razão humana

mostra a necessidade da divisão das posses e da garantia pela lei positivada. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 263-264).

Da mesma forma, segundo Dardot e Laval (2017, p. 265), a reforma protestante defenderia a propriedade privada como necessária ao bem da comunidade. A Reforma justificava a propriedade pelo trabalho, condenando o ócio, o parasitismo social e a luxúria. Calvino argumentava que o verdadeiro dom de Deus não era a natureza, mas a propriedade privada. Não foi só a terra que Deus deu aos homens, mas o raciocínio, o gosto pelo trabalho, a consciência de si, o que torna a propriedade privada um direito sagrado. Para os autores, “tanto no catolicismo como no protestantismo, abriam-se assim as portas para a naturalização do capitalismo e das desigualdades sociais”.

No mesmo sentido, o filósofo Locke (2001, p. 98) compreendia que a propriedade é fruto de um direito natural que cada um tem sobre si mesmo, sobre seu corpo, e tudo aquilo que é fruto do trabalho do seu corpo, ou seja, sua obra, é propriedade sua. Toda vez que o trabalhador tira o objeto do seu estado de natureza comum e o mistura com o seu trabalho, exclui o direito comum dos outros homens. Assim, interpretam Dardot e Laval (2017, p. 266) que é o trabalho que confere a legitimidade da propriedade dos bens. A propriedade é baseada na autoconservação do indivíduo; os bens são frutos da conservação do próprio corpo. Para eles, “o axioma desse novo regime normativo é o do indivíduo proprietário de seu eu e de seu corpo” e “esse individualismo proprietário é um ponto do dogma econômico que se encontra intacto na economia neoclássica até hoje predominante”.

Nesse contexto, com a consagração do direito de propriedade privada, aliada à lógica capitalista de acumulação, as cidades foram sendo formatadas e ocupadas pelos proprietários, pelos donos do capital, sendo excluídos do contexto urbano aqueles que não tinham condições de adquirir propriedades. Nesse compasso, as legislações foram sendo criadas, para garantir que os centros urbanos fossem ocupados pelos proprietários privados, fazendo com que o Estado e o Direito garantissem a proteção das suas propriedades e, por outro lado, privassem os pobres de acesso à cidade. Além disso, outras dimensões urbanas foram sendo apropriadas tanto pela propriedade privada,

quando pelo Estado, como o lazer, a educação, a cultura, a segurança, o transporte e a saúde.

Segundo Rech (2007, p. 131), a cidade nasce da necessidade de convivência e do desejo das pessoas de construir um local ideal para viver. Porém, a elite dominante sempre determinou a ocupação e a organização do espaço urbano, excluindo a camada mais pobre da comunidade, deixando-os fora dos *muros da cidade*. Hoje, esses muros foram substituídos pelo chamado perímetro urbano, que deixa fora dos limites da cidade aqueles que não têm recursos para pagar moradia. Para o autor, nunca houve preocupação com um projeto de cidade que abarcasse todas as classes sociais. A ampliação do perímetro urbano, em decorrência das ocupações ilegais e desordenadas, não teve o objetivo de incluir essa população na cidade, mas uma forma de o Estado recolher tributos, como o IPTU. Rech afirma que a exclusão social é histórica e cultural: “na formação das cidades, historicamente e até os dias atuais, sempre houve, na verdade, um pacto de exclusão social, tendo como instrumentos normas urbanísticas informais adotadas pela elite dominante e transformadas em direito nos nossos municípios”. Esse é o republicanismo moderno, segundo Hardt e Negri (2016, p. 23), “baseado no domínio da propriedade e na inviolabilidade dos direitos de propriedade privada, excluindo ou subordinando os destituídos de propriedade”.

Dessa forma, as relações jurídicas nas cidades, afirma Rech (2007, p. 132), sempre foram de ordem privatista, construídas para atender aos interesses da classe dominante. Jamais se criou normas de Direito Público que estabelecessem efetivamente regras de organização e ocupação da cidade, e que contemplasse todas as classes sociais, com o objetivo de construir uma cidade sustentável e para todos. Na cidade de Roma, explica o autor (2007, p. 134), a plebe e os escravos não eram admitidos na cidade, suas terras não eram consideradas sagradas, não tinham demarcação. Já os patrícios eram aqueles admitidos na cidade, os cidadãos de Roma. Hoje, isso se repete: a legislação urbana não existe para os pobres, para os que não podem adquirir um terreno, de acordo com as normas urbanísticas. Para o autor, eles podem até construir, mas ilegalmente, fora do perímetro urbano, porque aí não há lei para construir, não há cidadãos, pois não pertencem à cidade.

O plebeu podia tornar-se patrício, assim como o favelado ou morador dos loteamentos irregulares pode ser cidadão. Mas a realidade historicamente pouco se alterou. Substituíram-se os figurantes, ontem plebeus, hoje favelados, moradores de loteamentos ilegais. A lei considera todos iguais, mas leis iguais não servem para desiguais. A inexistência de normas adequadas e não excludentes sempre foi regra de ocupação das cidades. (RECH, 2007).

Nessa perspectiva, constata Rech (2007, p. 138), durante séculos, acreditou-se que a cidade era um centro urbano herdado da colonização, esquecendo-se dos entornos que cresceram desordenadamente em morros e vales, sem nenhuma legislação que organizasse esse crescimento. Embora a modernização das cidades nas últimas décadas, o autor afirma que “as cidades têm improvisado formas urbanas, fabricado miséria nas suas periferias e amargado com o caos”.

Diante desse caos urbano e da exclusão social, oriundos de uma racionalidade proprietária individualista, que estão sendo experimentados pela pós-modernidade, mas com origens que remontam à cidade de Roma, cabe-nos identificar os novos contornos dados à propriedade, para que, num primeiro momento, possamos ampliar o conceito de propriedade e, posteriormente, almejar sua extinção. Nessa toada, Pilati investiga a função social da propriedade na pós-modernidade, propondo um retorno à propriedade romana. Cabe destacar, que o autor (2013, p. 11) discorda de autores, como Proudhon e Rech, que definem o Direito romano como fonte do individualismo proprietário moderno. A propriedade romana, para Pilati, abarcava, além das propriedades privadas e estatais, a propriedade coletiva, sendo a Revolução Francesa o paradigma da propriedade moderna:

O paradigma da Modernidade ampara-se em grande parte nessa falácia da linearidade histórica, apropriando-se do *dominium* romano. A tenência romana, como se disse, era de cunho familiar e atuava sob um modelo de instituições republicanas de democracia direta, que nada tem a ver com a propriedade dominial moderna – nascida em outro contexto e definida na vidara dos séculos XVIII e XIX, pelas mãos e cabeças da Revolução Francesa. (PILATI, 2013, p. 12).

A modernidade, segundo Pilati (2013, p. 1), tratou a propriedade com um conceito limitado, restrito às coisas corpóreas. O capital financeiro, portanto, manteve-se em um “limbo” jurídico, sem qualquer tipo de

compromisso de função social. Por outro lado, a pós-modernidade deverá ampliar o conceito de propriedade, incluindo todo poder patrimonial, sujeitando à função social qualquer poder, individual ou social, político, econômico, ou seja qual for. Dessa forma, “não é, pois, só o conceito de propriedade que se modifica; é o arcabouço jurídico, é todo o paradigma”. (p. 2).

A crise atual, principalmente a ecológica, é fruto de um novo momento da propriedade: “as velhas formas, jurídica e política, já não correspondem a substância”. (PILATI, 2013, p. 3). O que se mantém é um ordenamento jurídico que não é capaz de tutelar os interesses fundamentais da sociedade. A ONU já alerta acerca do desastre ambiental em decorrência da ação antrópica, porém não reconhece uma das principais causas desse desastre, que é a incapacidade estatal na gestão ambiental, baseada em um sistema que não tem solução para a crise capitalista, que colocou em risco a sobrevivência do Planeta. Um sistema cujo conceito de propriedade é superado, exigindo uma nova formatação das instituições políticas e jurídicas, que resgate o coletivo como condição essencial do equilíbrio proprietário. Pilati (2013, p. 4) afirma que devemos resgatar o arcabouço conceitual e estrutural da propriedade. Ela incorpora e institucionaliza a relação de luta, de poder, de dominação e subserviência. O desafio do direito pós-moderno é definir sua estrutura e conceito, quando o coletivo tenha o mesmo peso do individual. Para isso, o autor propõe um resgate da propriedade romana:

Nessa tarefa, o sistema romano de propriedade é contraponto de inspiração insuperável para o raciocínio pós-moderno; porque a propriedade romana era exercida sob o manto da democracia participativa, e não representativa. O público-privado romano é diferente do desenho da Modernidade, justamente por isso, porque funciona sem a mediação de um ente como o Estado Moderno, separado deles. (PILATI, 2013).

No entanto, Pilati (2013, p. 6) adverte que não devemos fazer a transição da propriedade capitalista individualista para uma lógica proprietária de um Estado centralizador – “se a Modernidade apropriou-se do coletivo em favor do particular, a Pós-Modernidade não pode ir para o outro extremo: anular o particular num coletivo de feição estatal”, ela deverá

criar um sistema baseado na tríplice dimensão de Roma: Coletivo *versus* Privado *versus* Estatal.

A tese defendida por Pilati nos parece interessante, sobretudo, pela ideia do resgate dos direitos coletivos e a superação da dicotomia público-privado. No entanto, a sua teoria ainda está inserida na lógica proprietária romana, mesmo que seja uma propriedade coletiva, pois, conforme destaca Proudhon (1975, p. 80), as coisas comuns não devem ser passíveis de apropriação, não devem ter dono:

A água, o ar e a luz são coisas comuns não porque inextinguíveis mas porque indispensáveis e de tal maneira indispensáveis que por isso a natureza parece as criou em quantidade quase infinita, a fim de que a sua imensidade as preserve de toda a apropriação. Paralelamente a terra é uma coisa indispensável à nossa conservação, por consequência coisa comum, por consequência coisa não susceptível de apropriação, mas a terra é muito menos extensa que os outros elementos, portanto o uso deve ser regulado não em benefício de alguns, mas no interesse e para segurança de todos. Em duas palavras, a igualdade dos direitos é provada pela igualdade das necessidades; ora a igualdade dos direitos, se a coisa é limitada, não pode ser realizada senão pela igualdade da posse. (1975, p. 80).

Pode-se afirmar, portanto, que a lógica proprietária passa a determinar as relações sociais, fazendo com que as cidades sejam dominadas e comandadas pelos proprietários, excluindo do contexto urbano aqueles que nada ou quase nada têm. O direito de propriedade, apesar de ser considerado um direito fundamental, não está ao alcance de todos, pelo contrário. Aliado à racionalidade capitalista, esse direito passa a ser quase que exclusivo dos donos do capital. Dessa forma, a ordem jurídica da cidade e os espaços urbanos foram e são construídos para atender às necessidades dos grandes proprietários e da classe dominante.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o direito à propriedade é excludente por natureza, ele foi forjado justamente para validar a exclusão social, uma vez que não haveria a necessidade, se todos tivessem acesso à terra e às coisas comuns da cidade. A cidade e os espaços urbanos não deveriam ter proprietários. A cidade não deveria ser pautada pela lógica da propriedade privada. Todos os cidadãos têm direito à cidade; eles são comuns urbanos. Assim, no próximo capítulo, abordamos a teoria do comum,

mormente, os estudos de Dardot e Laval, os quais, juntamente com Hardt e Negri, de certa forma, resgatam as ideias proudhianas acerca do comum como algo inapropriável.

3 O comum é a não propriedade

A teoria do comum tem pertinência no presente estudo, uma vez que essa teoria tem como uma de suas premissas contestar tanto a propriedade privada capitalista quanto a propriedade estatal. O comum se transformou em um conjunto de práticas, lutas e movimentos que almejam uma sociedade não capitalista. O termo *comum*, para Hardt e Negri (2016, p. 8), se refere, em primeiro lugar, à riqueza do mundo material (ar, água, terra, natureza). Ainda, os resultados da produção social também fazem parte do comum – os conhecimentos, as imagens, os códigos, etc. Esse conceito, porém, não separa a humanidade da natureza, mas pressupõe “práticas de interação, cuidado e coabitação num mundo comum, promovendo as formas benéficas do comum e limitando as prejudiciais”. Para os autores, tornam-se cada vez mais relevantes as questões de manutenção, produção e distribuição do comum, tanto no contexto ecológico quanto no socioeconômico.

O regime de propriedade privada, segundo Dardot e Laval (2017, p. 19), foi abalado pelo socialismo no século XIX, diante da grande dificuldade de justificar a apropriação dos frutos do trabalho do proletariado. Hoje, está exposto a outra crítica: a propriedade não se restringe apenas à privatização dos resultados da força de trabalho, mas representa efetivamente uma ameaça a qualquer forma de vida em comum. Desse modo, para os teóricos isso abre portas para uma inversão conceitual e crítica da propriedade: “embora até agora o comum tenha sido concebido como a grande ameaça à propriedade, que era dada como meio e razão de vida, hoje é essa mesma propriedade que temos razões para ver como principal ameaça à própria possibilidade de vida”.

Pode-se dizer que esse alerta à apropriação dos *commons*, a ideia da propriedade como uma ameaça à vida em sociedade, já era fortemente apontado por Proudhon em seus escritos. A revolução burguesa na França estabeleceu que a propriedade era um direito natural e imprescritível,

juntamente com a liberdade, a igualdade e a segurança. Entretanto, Proudhon (1975, p. 43) defendeu que a propriedade se distingue dos outros três direitos, sendo que para a maioria dos cidadãos ela só existe em potência, e os que a detém ignoram a ideia de um direito natural. A liberdade é um direito absoluto, pois inerente ao homem. Do mesmo modo, a igualdade é um direito absoluto, porque sem igualdade não há sociedade. A segurança é absoluta porque para o homem a sua vida é tão importante como a de qualquer outro. Todavia, para o autor, a propriedade pode até ser entendida como um direito natural, porém um direito natural não social:

[...] a propriedade, segundo a sua razão etimológica e as definições da jurisprudência, é um direito fora da sociedade; é evidente que se os bens de cada um fossem bens sociais as condições seriam iguais para todos e seria contradição dizer: A propriedade é o direito que um homem possui ao dispor de uma propriedade social da maneira mais absoluta. Assim, se estamos associados para a liberdade, igualdade, segurança, não o estamos em relação à propriedade; assim, se a propriedade é um direito natural, esse direito natural não é social, mas anti-social. Propriedade e sociedade são coisas que invencivelmente repugnam uma à outra: é tão impossível unir dois proprietários como juntar dois ímanes pelos pólos semelhantes. É preciso que a sociedade pereça ou então que elimine a propriedade. (PROUDHON, 1975).

A ocupação, o trabalho e a lei, segundo Proudhon (1998, p. 20), são usados como justificativa do direito de propriedade. Porém, o autor afirma que “nem o trabalho, nem a ocupação, nem a lei podem criar a propriedade; que ela é um efeito sem causa”. A ocupação impede a propriedade, pois todo homem tem direito de ocupar e explorar do seu trabalho para viver. O número de ocupantes varia de acordo com a população, portanto, a ocupação está subordinada a essa variável, fazendo com que a posse não possa se tornar fixa, impossibilitando que ela se torne propriedade. Todo ocupante é apenas usufrutuário, é responsável pela coisa que lhe é confiada, tendo o direito de usar, de acordo com a utilidade geral; está sob a vigilância da sociedade, condicionado a destinar ao trabalho e sob a égide da lei da igualdade. O homem, afirma Proudhon (1975, p. 70), “recebe o usufruto das mãos da sociedade, única possuidora permanentemente: o indivíduo passa, a sociedade nunca morre”.

A ideia de que o trabalho constitui a propriedade também é questionada pelo autor. Para Proudhon (1975, p. 94), o possuidor tem o direito de receber os frutos do seu trabalho, porém não tem direito à terra em si, por mais que aperfeiçoe seu trabalho e aumente seu cultivo.

Defendo o princípio de que o possuidor seja pago pelo trabalho com a colheita dupla, mas que não adquira nenhum direito sobre os fundos. Que o trabalhador faça seus os frutos, concordo; mas não compreendo que a propriedade dos produtos implique a da matéria. Na mesma costa, o pescador que saiba pescar mais peixe que os outros torna-se, por essa habilidade, proprietário das paragens onde pesca? A destreza de um caçador alguma vez foi olhada como um título de propriedade sobre a caça de uma região? A semelhança é perfeita: o cultivador diligente encontra a recompensa numa colheita abundante e de melhor qualidade; se fez melhoramentos no solo tem direito a uma preferência como possuidor; nunca de maneira nenhuma, se pode admitir que apresente a sua habilidade de cultivador como um título de propriedade do solo que cultiva. (PROUDHON, 1975, p. 94).

Para transformar a posse em propriedade não basta somente o trabalho, argumenta Proudhon (1975, p. 94); se assim fosse, o proprietário perderia essa condição quando parasse de trabalhar. Além disso, adverte que a lei estabelece que a posse é transformada em propriedade pela ocupação primitiva, inconteste e pelo decurso do lapso temporal. Portanto, o sistema de apropriação pelo trabalho está em desacordo com o Código, sendo que quem defende esse sistema e usa desse argumento para explicar as leis está em contradição consigo próprio. O autor afirma que “o homem criou tudo exceto a matéria” e “dessa matéria que eu admito não haver mais do que a posse e o uso”.

Eis, portanto, a resolução de um primeiro ponto: a propriedade do produto, mesmo que seja concedida, não implica a propriedade do instrumento; isto parece não precisar de uma demonstração mais significativa. Há identidade entre o soldado possuidor das armas, o pedreiro possuidor dos materiais que lhe confiam, o pescador possuidor das águas, o caçador possuidor dos campos e bosques e o cultivador possuidor das terras: se o quiserem, todos serão proprietários dos produtos; nenhum será proprietário dos instrumentos. O direito ao produto é exclusivo, *jus in re*; o direito ao instrumento é comum, *jus ad rem*. (PROUDHON, 1975, p. 94).

Nesse diapasão, segundo Hardt e Negri (2018, p. 115), durante muito tempo a propriedade privada foi tratada como algo divino e inalienável, sem ela não existiria liberdade, justiça ou desenvolvimento econômico. O direito de propriedade foi inscrito em nossos ordenamentos jurídicos, com *status* de direito constitucional, uma vez as sociedades lhe deram elevado valor. A propriedade privada, na forma como a conhecemos, foi inventada pela modernidade, sendo o fundamento e o fim das paixões políticas. Sem ela nos parece impossível compreender-nos mesmos e o mundo. No entanto, hoje a propriedade privada é cada vez mais incapaz de dar respostas às nossas necessidades econômicas e políticas. Além disso, não é mais fundamento da liberdade, da justiça e do desenvolvimento. Ao contrário, concretiza-se como um entrave à vida econômica, à base das estruturas sociais injustas e ao fator principal das desigualdades sociais. Dialogando com a tese de Proudhon, para Hardt e Negri, “o problema com a propriedade não é apenas o de que alguns a possuem e outros não. A propriedade privada, em si, é o problema”.

Atualmente, movimentos políticos e projetos sociais desafiam a soberania do direito de propriedade, propondo uma nova ordem jurídica baseada nos direitos do comum: o acesso igualitário à riqueza, aliado às formas democráticas de tomadas de decisão. Mesmo assim, é difícil ainda concebermos um mundo sem a propriedade privada. Ainda, são muito incipientes as teorias que defendem a abolição da propriedade; as experiências socialistas não nos dão um bom exemplo, até porque a propriedade só foi deslocada para a mão do Estado. E, como há uma fenda enorme entre o atual paradigma da sociedade capitalista neoliberal e uma nova ordem pautada no comum, algumas teorias falham na estratégia e mitificar o comum. (HARDT; NEGRI, 2018, p. 116).

A deliberação em comum do que é justo fazer ou não fazer, para Dardot e Laval (2017, p. 250), deve ter primazia em uma comunidade política, ou seja, uma deliberação coletiva que põe em comum palavras e pensamentos. Desse modo, somente um homem com a capacidade de deliberar coisas em comum com outros homens pode formar uma comunidade política com eles. “É exatamente a atividade de pôr em comum [...] que funda a comunidade, e não o inverso”, em outras palavras “apenas a atividade de pôr em comum determina o pertencimento efetivo à comunidade política”. A determinação

das regras de justiça deriva da participação ativa dos cidadãos na deliberação coletiva. O comum político deve ser instituído, portanto, pela capacidade de pôr em comum: “é a política que tem o comum como objeto, princípio e centro de gravidade, qualquer que seja sua escala”.

[...] a atividade de comunhão que constitui o comum político não é uma atividade de apropriação, porque o comum político não é um objeto de propriedade, seja de propriedade comum, seja de propriedade privada. O comum político é radicalmente *exterior à propriedade*, porque não é um “bem”, e somente existe propriedade, privada ou comum, daquilo que é um bem. Em resumo, embora possa haver “bens comuns”, o *comum não é um bem* – ao menos no sentido de alguma coisa que se possa adquirir e da qual se possa dispor da maneira que se queira, por exemplo, cedendo-a por meio de troca (o que o grego designa pelo termo *ktésis*). (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 250).

A partir do momento em que o trabalho é fruto de um esforço coletivo, obra de um determinado corpo social, e não mais de um único indivíduo, quando isso passa a ter valoração, quando a criatividade, as ideias, as criações passam a ser produzidas em conjunto, o comum se torna o ponto central para a produtividade, enquanto a propriedade privada torna-se um obstáculo. Dessa forma, “está cada vez mais claro em outras palavras, que a propriedade pode e deve ser despojada de seu caráter soberano e transformada no comum”. (HARDT; NEGRI, 2018, p. 132). Para Dardot e Laval (2017, p. 245), “o comum no princípio daquilo que nos faz viver juntos, é o inapropriável como tal”, e “se o comum tiver de ser instituído, ele só poderá sê-lo como inapropriável – em hipótese alguma como objeto de um direito de propriedade”.

Nesse sentido, para Hardt e Negri (2018, p. 132), o comum se opõe à propriedade, tanto privada quanto pública. O comum é a “não propriedade”, ou seja, uma maneira diferente de gerir a riqueza; está constituído em uma estrutura igualitária e democrática. “O comum é o que compartilhamos, ou, antes, uma estrutura social e uma tecnologia social para o compartilhamento”. A propriedade privada não é intrínseca à natureza humana, ela passou a existir com o capitalismo e, portanto, um dia poderá deixar de existir. No entanto, apesar de reconhecer que a propriedade privada significou a supressão das formas sociais de compartilhamento, não se deve entender o comum como uma forma social pré-capitalista e querer

recriá-la. Ao invés de voltarmos para sistemas sociais de compartilhamento, anteriores à propriedade privada capitalista, devemos direcionar nossos esforços à construção de um além do capitalismo.

Hardt e Negri (2018, p. 133) afirmam que hoje temos a capacidade de criar novas formas de compartilhamento de riqueza e instituir o direito de decidir, de forma democrática e conjunta o uso, a gestão e a distribuição da riqueza social. Eles ressaltam, porém, que “essa concepção do comum diz respeito à riqueza social, não a posses individuais: não há necessidade de compartilhar sua escova de dentes ou mesmo de outorgar aos demais capacidade decisória sobre aquilo que você mesmo produz”. Nota-se, aqui, que os autores não defendem o compartilhamento de todas as coisas, o que é usado como argumento de forma equivocada pelos defensores da propriedade privada, mas de tudo aquilo que é produzido de forma comum e conjunta pela sociedade.

Os comuns têm características diferentes e, portanto, formas distintas de compartilhamento. Algumas riquezas são limitadas, outras são infindáveis. Diante da natureza diversificada do comum, Hardt e Negri (2018) criaram um pequeno esquema para demonstrar as diferentes formas do comum:

Em primeiro lugar, a Terra e seus ecossistemas são inelutavelmente comuns, no sentido de sermos todos afetados (ainda que em diferentes graus) pelo dano e pela destruição que lhes são causados. Não podemos confiar que a lógica da propriedade privada ou do interesse nacional irá preservá-los; em vez disso, temos que tratar a Terra como algo comum, de modo a tomar decisões coletivamente para cuidar do futuro dela e do nosso, para garanti-los.

Em segundo lugar, as formas de riqueza primariamente imateriais, como ideias, códigos de programação, imagens, e produtos culturais já se opõem às exclusões impostas pelas relações de propriedade e tendem ao comum.

Em terceiro lugar, mercadorias materiais, produzidas ou extraídas por formas cada vez mais cooperativas de trabalho social podem e devem ser abertas para uso comum – e, igualmente importante, as decisões de planejamento (como, por exemplo, deixar alguns recursos no solo) devem ser feitas o mais democraticamente possível.

Em quarto, lugar, territórios sociais metropolitanos e rurais, quer se trate de ambientes construídos ou de circuitos culturais estabelecidos, fruto de interações e cooperação sociais, têm que ser abertos ao uso e geridos em comum.

Finalmente, as instituições sociais e os serviços voltados à saúde, educação, habitação e bem-estar social precisam ser transformados de modo a serem usados em benefício de todos e submetidos a tomadas democráticas de decisão. (2018, p. 133).

Os direitos do comum, advertem Hardt e Negri (2018, p. 135), devem não só ser diferenciados dos direitos público e privado, mas também dos chamados “direitos sociais”. Eles afirmam, em primeiro lugar, que o Direito Social é estático, diferentemente do comum que é dinâmico e produtivo, o qual não regula somente relações sociais existentes, mas novas instituições do “estar-junto”. Em segundo lugar, o direito social está submetido ao direito público estatal, enquanto o comum constrói relações democráticas e cooperativas geridas desde baixo. Terceiro, o Direito Social tem como objeto uma massa de indivíduos, o comum está pautado na cooperação das singularidades. Por fim, o direito social foi transformado pelo neoliberalismo para gerir o “capital humano” e atender à lógica dos mecanismos de biopoder, os quais controlam as ações humanas e submetem a sociedade ao comando do dinheiro e das finanças, enquanto o comum nasce da multidão, da reunião de singularidades produtoras de riqueza e liberdade.

Dardot e Laval (2017, p. 619) concluem que é preciso refundar todas as relações sociais a partir da norma de inapropriabilidade: “inapropriável não é aquilo do qual ninguém ‘pode’ se apropriar, isto é, aquilo cuja apropriação é impossível, mas aquilo do qual ninguém ‘deve’ se apropriar, isto é, aquilo cuja apropriação não é ‘permitida’ porque é reservada ao comum”. Instituir o inapropriável é impedir uma coisa à apropriação-pertencimento (propriedade) e possibilitar a sua melhor apropriação-destinação (uso): “é regradar seu uso sem fazer-se proprietário dela”, ou seja, não ter o poder de dispor dela.

Portanto, mostra-se relevante contestar o paradigma da propriedade; ela se tornou incapaz de dar respostas às novas configurações da sociedade, às novas formas de produção social. Ela não se justifica mais pelo argumento escolástico, tampouco pela tese de um direito natural, pelo simples fato empírico de que a maioria das pessoas não a possui. Essas ideias foram, portanto, refutadas pela realidade social. Dessa forma, esses argumentos foram usados pela classe dominante, como uma maneira de controlar o imaginário social, construindo uma racionalidade proprietária. A propriedade limita e destrói o comum, uma vez que extrai e privatiza tudo aquilo que é fruto de um esforço coletivo, fazendo com que apenas uma parcela da sociedade, os mais ricos, usufruam e controlem os comuns.

Nesse contexto, pode-se considerar que a cidade também é um comum, pois foi sendo privatizada desde seus primórdios, fazendo com que os espaços urbanos fossem apropriados pelos donos do capital, relegando aos pobres as periferias das cidades. Ou seja, a cidade também reflete a lógica proprietária capitalista, com suas políticas neoliberais de expropriação dos centros urbanos, as quais resultam em segregação social e gentrificação, bem como com a exploração e privatização dos excedentes urbanos, como a cultura, o conhecimento, o trabalho, o território, as instituições e os serviços básicos.

Dessa forma, a cidade torna-se um comum urbano a ser reivindicado pelos movimentos que contestam o capitalismo neoliberal. Assim, na parte final desta pesquisa, procuramos aproximar o diagnóstico da exclusão social das cidades com a teoria do comum, identificando o direito à cidade como uma ferramenta de construção dos comuns urbanos, uma reforma urbana anticapitalista.

4 Direito à cidade: os comuns urbanos contra o capitalismo neoliberal

A cidade é a síntese dos resultados da sociedade moderna. É na cidade que se concentram os esforços coletivos das pessoas. É nela que são pensados e construídos os espaços de lazer, as instituições, os serviços, as leis. São os cidadãos que forjam a cultura, criam o conhecimento e produzem riqueza. Na definição de Harvey (2014, p. 134), a cidade “é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória”.

Na Grécia antiga, já se falava nas coisas comuns da comunidade. Aristóteles (1998, p. 95), em sua obra *Les Politiques*, reconhecia a existência de elementos comuns da cidade: solo, alimentos e outras coisas de primeira necessidade, defendendo que todos devem ter acesso a elas, independentemente do governo vigente, sejam eles democráticos ou não. No entanto, como vimos no primeiro capítulo, a cidade foi constantemente moldada aos interesses do capital, sendo que o direito de propriedade legitimou toda a apropriação do excedente urbano, além de produzir uma

população de excluídos. Nesse contexto, torna-se necessária uma reforma urbana, com a construção de uma cidade efetivamente democrática, que esteja ao alcance de todos e não apenas de grupos privilegiados. Da mesma maneira, é preciso que a riqueza urbana seja compartilhada entre todos, impedindo a sua apropriação e exploração pela classe dominante.

Na obra *Direito à cidade*, publicada em 1968, o filósofo e sociólogo Lefebvre (2001), já destacava os problemas da cidade capitalista, a mercantilização do espaço urbano e a segregação social. O autor propunha, então, uma reforma urbana, a construção de uma nova cidade, defendendo a ideia de que a cidade é resultado da prática social (*práxis*). Para Lefebvre (2001, p. 106), a cidade tradicional está morta, não é mais do que uma mercadoria cultural para turistas. Devemos encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, outra realidade, numa outra sociedade. Para isso, o autor (2001, p. 112-113) sugere que a reflexão urbana requer a constituição de unidades sociais locais, nas quais se restabeleceriam uma unidade urbana com organização interna, com uma estrutura flexível e uma hierarquia. Apenas grupos e classes sociais têm o poder revolucionário capaz de dar solução aos problemas urbanos. São essas forças políticas que renovarão a cidade, desfazendo as ideologias dominantes. A estratégia de revolução urbana é necessariamente revolucionária, uma força contrária à ordem estabelecida.

O direito à cidade, segundo Lefebvre (2001, p. 117), deve ser compreendido como um direito à vida urbana, voltado para a construção de um urbano renovado, transformado em lugar de encontro, dando valor ao uso, no qual se promova o supremo bem entre os bens. Para o autor, só a classe operária tem o poder de realizar esse projeto de uma nova cidade. Ainda que em novas condições, é ela que reúne os interesses da sociedade.

Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação mais próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para a casa no fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte. O quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro das 'satisfações' que a dissimulam e que se tornam os meios de eludi-la e de evadir-se dela. (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Alinhado ao pensamento de Lefebvre, assim como dos teóricos do comum, Harvey propõe uma reforma urbana, através da reivindicação do direito à cidade e a construção dos comuns urbanos na direção de um futuro não capitalista. Nas palavras do autor (2014, p. 30), “reivindicar o direito à cidade [...] equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (HARVEY, 2014, p. 28).

A cidade é um grande mercado de capitais. A qualidade de vida urbana, afirma Harvey (2014, p. 46), se transformou em uma mercadoria, assim como a cidade, onde o consumismo, o turismo e as atividades culturais se tornaram aspectos fundamentais da economia política urbana. A lógica pós-moderna de criação de nichos de mercado, referentes a estilo de vida e hábitos de consumo, transforma a vida urbana contemporânea em uma “aura de liberdade de escolha de mercado, desde que você tenha dinheiro”. Cada vez mais as cidades são fragmentadas, divididas e propensas a conflitos. O neoliberalismo, segundo Harvey (2014, p. 48), recuperou o poder das elites econômicas, concentrando a riqueza nas mãos de alguns bilionários. Essa polarização na distribuição da riqueza acarretou configuração nos espaços urbanos, com a fragmentação da cidade, em comunidades muradas e espaços públicos vigiados. A proteção neoliberal à propriedade privada e seus valores tornaram-se uma forma hegemônica de política urbana.

A crise neoliberal é uma realidade, e os sinais de revolta já aparecem em diversos países, afirma Harvey (2014, p. 60-62). As agitações na China e na Índia, as guerras civis africanas, as diversas mobilizações na América Latina, até mesmo os Estados Unidos já apresentam sinais de descontentamento com as desigualdades. Todavia, ainda não há uma comunicação entre esses grupos de oposição ao capitalismo. Para o autor, esses movimentos poderiam se unir em torno da reivindicação do direito à

cidade, sendo que a sua principal exigência deve ser um “maior controle democrático sobre a produção e o uso do excedente”. Ao longo da história do capitalismo, parte da produção excedente ficou nas mãos do Estado, sendo que, nas social-democracias, essa parcela aumentou significativamente, colocando a maior parte do excedente sob controle estatal. O neoliberalismo empenhou-se em privatizar o controle sobre o excedente e impedir que a parcela do Estado aumentasse. Além disso, criou novos sistemas de governança, fazendo com que o Estado passasse a atender aos interesses do capital corporativo e das classes altas, na configuração do processo urbano.

O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos. (HARVEY, 2014, p. 63).

Nesse contexto, a recente preocupação com a perda da comunalidade urbana, explica Harvey (2014, p. 134), é reflexo da onda de privatizações, cercamentos, controles espaciais e, sobretudo, nos obstáculos criados pelo neoliberalismo na criação de novas relações sociais e comuns urbanos, dentro de um contexto urbano comandado pelos interesses dos capitalistas. As qualidades humanas da cidade, segundo o geógrafo (2014, p. 143), emergem das nossas práticas nos diversos espaços públicos, mesmo que elas sejam passíveis de cercamento e apropriação, tanto pela esfera privada quanto pelo Estado. Na medida em que as cidades cresceram e se transformaram em lugares de conflitos sociais e lutas de classe, a administração pública se viu obrigada a suprir os bens públicos (saúde, educação, habitação, saneamento, segurança, etc.) para uma classe trabalhadora urbana. Apesar desses bens públicos terem natureza comum, para o autor (2014, p. 144), é necessária uma ação política dos cidadãos que pretendem transformá-los em um comum: a educação pública só se tornará um comum, quando a sociedade se apropriar dela. As praças Sintagma (Atenas), Tahrir (Cairo) e Catalunha (Barcelona) só se tornaram um comum porque a população ali decidiu se reunir para fazer suas reivindicações, do mesmo modo que as ruas são um comum do movimento revolucionário, historicamente ocupadas pelos movimentos sociais. Na medida em que a

política neoliberal entrega os bens públicos à iniciativa privada, ela reduz o comum disponível, fazendo com que a sociedade busque alternativas para a manutenção do comum. Dessa forma, Harvey (2014, p. 144) alerta que “a luta para apropriar os espaços e bens públicos urbanos tendo em vista um objetivo comum está em curso”.

A construção de uma cidade livre da apropriação do capital exige uma ação política pautada no comum. Para Hardt e Negri (2005, p. 139), essa ação política deve ser conduzida pela multidão, um sujeito social composto de um conjunto de singularidades, ou seja, um sujeito múltiplo e plural. A multidão age de acordo com o que as suas singularidades têm em comum; suas ações não se baseiam na unidade, mas no seu interesse comum. Dessa forma, ela contraria o conceito de soberania da filosofia política tradicional, que estabelece que somente o uno pode governar e aquilo que não é unificado deve ser governado. A multidão governa a si mesma, e seu desafio é a democracia, ou seja, construir um governo de todos por todos. Segundo os autores (2016, p. 277), a metrópole (a cidade biopolítica) é a base da multidão e o ambiente de produção do comum:

A metrópole pode ser considerada o esqueleto e a espinha dorsal da multidão, ou seja, o ambiente construído que sustenta a sua atividade, e o ambiente social que constitui um repositório de relações sociais, hábitos, desejos, conhecimentos e circuitos culturais. A metrópole não só se inscreve e reativa o passado da multidão – suas subordinações, seu sofrimento e suas lutas – como estabelece as condições, positivas e negativas, do seu futuro.

A metrópole é o lugar da produção biopolítica porque é o espaço do comum, das pessoas vivendo juntas, compartilhando recursos, comunicando-se, trocando bens e ideais. [...] O comum que serve de base à produção biopolítica não é tanto o ‘comum natural’ integrado aos elementos materiais da terra, dos minerais, da água e do gás, mas o ‘comum artificial’ que reside nas linguagens, imagens, conhecimentos afetos códigos, hábitos e práticas. Esse comum artificial perpassa o território metropolitano e constitui a metrópole. (HARDT; NEGRI, 2005, p. 277).

Os comuns urbanos, mesmo quando não podem ser efetivamente cercados, podem ser vendidos. Harvey (2014, p. 146) aponta que o ambiente e a atratividade de uma cidade são um produto coletivo dos cidadãos; todavia, o mercado turístico capitaliza e comercializa esse comum. Além disso, embora alguns comuns não possam ser destruídos, podem ser

degradados pela utilização abusiva. Isso aconteceu com as ruas das grandes cidades, por exemplo, as quais eram um ambiente de socialização e tornaram-se ruas congestionadas, quase inutilizáveis até para os motoristas. Devido a isso, em muitos lugares, criaram-se taxas de acesso a essas ruas, como maneira de diminuir o congestionamento, porém, para o autor, esse tipo de rua não é um comum. Ainda, as administrações urbanas tentando recuperar os aspectos desses comuns deteriorados, criaram espaços exclusivos para pedestres, ciclovias, café nas calçadas, miniparques, etc. No entanto, esses espaços na maioria das vezes também servem para atender a uma lógica proprietária, de exclusão social e apropriação do excedente urbano:

Os parques urbanos quase sempre aumentam o preço dos imóveis nas áreas vizinhas (desde que, claro, o espaço público do parque seja controlado e patrulhado de modo a manter a ralé e os traficantes à distância). A recém-criada High Line em Nova York provocou um tremendo impacto nos valores das propriedades residenciais próximas, negando, assim, a possibilidade de moradia acessível na área à maioria dos nova-iorquinos por causa do rápido aumento dos aluguéis. A criação desse tipo de espaço público diminui radicalmente, em vez de aumentar, a potencialidade de comunalização de todos – a não ser os muito ricos. (HARVEY, 2014, p. 147).

O paradigma da propriedade privada também é criticado por Harvey (2014, p. 147-151). Examinando as teorias liberais de Hardin e Locke, o autor defende que o problema não são os comuns *per se*, como retratado na metáfora de Hardin, mas a incapacidade de os direitos de propriedade privada atenderem aos interesses comuns. Da mesma forma, Locke, na sua teoria da propriedade como um direito natural, que nasce do valor da mistura do trabalho com a terra, aonde o fruto desse trabalho pertence ao proprietário e a mais ninguém. Para Harvey, “há um feio corolário na teoria de Locke: as pessoas que não conseguem produzir valor não podem reivindicar propriedade alguma”. Baseado na teoria marxista do trabalhador coletivo, o autor entende que o valor da propriedade é fruto de uma força de trabalho coletiva. Portanto, diferentemente da teoria lockiana, a definição de trabalho que produz valor não se aplica à propriedade privada individual, e deve basear direitos de propriedade coletiva.

O valor – o tempo de trabalho socialmente necessário – é o comum dos capitalistas, e é representado pelo dinheiro, o equivalente geral com que se mensura a riqueza comum. O comum não é, portanto, algo que exista no passado e que desde então esteve perdido, mas algo que, assim como os comuns urbanos, é continuamente produzido. O problema é o fato de ser continuamente encerrado e apropriado pelo capital em sua forma mercantilizada e monetizada, mesmo quando continuamente produzido pelo trabalho coletivo. (HARVEY; 2014, p. 152).

A fragmentação da cidade, dividida entre um centro rico e as periferias pobres, é um dos principais reflexos da apropriação do comum urbano. Analisando o contexto brasileiro, Rech (2007, p. 139) argumenta que a legislação de parcelamento do solo urbano eliminou os “muros” das cidades antigas, adotando o chamado “perímetro urbano”, incluindo nele somente aqueles que podem pagar por um terreno, excluindo dele os pobres, aqueles que não têm dinheiro para comprar um pedaço de terra, em conformidade com a legislação urbana. O que gera um grande problema urbano, uma vez que as pessoas, de qualquer maneira, precisam arranjar um lugar para morar, fazendo com que construam sua casa próximo ao perímetro urbano, em lugares impróprios para moradia, como áreas de preservação ambiental, em beiras de rios. Para o jurista, diante da falta de um planejamento urbano adequado, que garanta o acesso de moradia a todos, o Estado assiste às ocupações dos excluídos em locais de risco, o que resulta posteriormente em tragédias, com a morte de muitos desses moradores.

Os principais meios pelos quais são apropriados os comuns urbanos, segundo Harvey (2014, p. 152), é a extração de terras e o aluguel das propriedades. Uma comunidade que luta para mantê-la longe das manobras destrutivas do capital, protegê-la da gentrificação que ocorre nas cidades, descobre de uma hora para outra que os preços e impostos de suas propriedades aumentam, conforme as imobiliárias propagam os riscos do aspecto multicultural da comunidade. Com isso, os moradores tradicionais são despojados da sua residência, forçados pelo alto valor dos aluguéis e dos impostos sobre as propriedades, como também o próprio comum dessa comunidade é destruído. Parafraseando Hardin, para o autor essa é a tragédia dos comuns urbanos:

Essa é, sem dúvida, uma maneira bem melhor de explicar a verdadeira tragédia dos comuns urbanos em nossa época. Os que criam um

cotidiano comunitário interessante e estimulante acabam por perdê-lo para as práticas predatórias dos agentes imobiliários, dos financistas e consumidores de classe alta, que carecem totalmente de qualquer imaginação social urbana. Quanto melhores as qualidades comuns que um grupo social cria, mais provável é que sejam tomadas de assalto e apropriadas por interesses privados de maximização de lucros. (HARVEY, 2014, p. 152).

Essa tragédia é semelhante à de Hardin, porém a lógica é diferente. A acumulação de capital desenfreada ameaça destruir os dois recursos básicos da propriedade comum: a terra e o trabalhador. Todavia, hoje toda produção é fruto de um trabalho coletivo. A urbanização capitalista, para Harvey (2014, p. 156), “tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social político e habitável”, ela “nada mais é do que a incessante produção de um comum urbano (ou sua forma espectral de espaços e bens públicos) e sua eterna apropriação e destruição por interesses privados”.

Após a crise econômica de 2007, o capital impôs um plano de austeridade global diminuindo os custos de manutenção da reprodução social e do meio ambiente, degradando a qualidade dos comuns nos dois casos. A crise também é usada pelo mercado para a apropriação privada dos comuns urbanos, sob o argumento da retomada do crescimento, como está acontecendo agora no Brasil com a previdência social. O uso do poder de expropriação do Estado, para apropriar espaços urbanos com finalidades privadas, é um exemplo da redefinição do conceito de “finalidade pública”, que passou a ser usado como instrumento estatal para o desenvolvimento do capitalismo. (HARVEY, 2014, p. 165). A crise produziu uma série de perdas de direitos e de ativos urbanos no mundo inteiro, ao mesmo tempo em que cresceu o poder predatório do capital sobre a população pobre. Para Harvey (2014, p. 166), houve “um ataque indiscriminado sobre os comuns reprodutivos e ambientais”. Os comuns ambientais estão ameaçados, sendo que as propostas apresentadas pelo neoliberalismo (como o mercado de carbono) estão inseridas na mesma lógica de mercado e acumulação de capital, a própria causa da problemática ambiental. A pobreza da maioria da população aumenta, enquanto o número de bilionários cresce. Nas cidades, os condomínios de ricos surgem em meio ao crescimento do número de favelados. O autor afirma que essa destruição criativa das cidades só pode ser

revertida pela “socialização da produção excedente e da distribuição e pelo estabelecimento de um novo comum de riqueza ao alcance de todos”, ou seja, é preciso instituir os comuns urbanos:

É nesse contexto que a retomada de uma retórica e de uma teoria dos comuns adquire importância ainda maior. Se os bens públicos oferecidos pelo Estado diminuem ou se transformam em mero instrumento para a acumulação privada (como vem acontecendo com a educação), e se o Estado deixa de oferecê-los, então só há uma resposta possível, que é as populações se auto-organizarem para oferecerem seus próprios comuns. O reconhecimento político de que os comuns podem ser produzidos, protegidos e usados para o benefício social transforma-se em um modelo para resistir ao poder capitalista e repensar a política de uma transição anticapitalista. (p. 166).

O direito à cidade, conclui Harvey (2014, p. 168), é um comum que vem sendo apropriado pelo Poder Político, assim como os excedentes dos comuns urbanos pelos agentes imobiliários. O desafio, portanto, é contrapor essa lógica, criando novas organizações e instituições sociais onde a produção do trabalho coletivo sirva ao bem comum e não ao capital privado, que o valor produzido seja controlado pelos trabalhadores que produziram. Segundo o autor, isso precisa ser feito com a junção de dois esforços: pressão para que o Estado ofereça mais bens públicos e com finalidades coletivas juntamente com a auto-organização da sociedade na apropriação e uso dos comuns reprodutivos e ambientais. O papel dos comuns na construção das cidades só agora está sendo debatido e desenvolvido, tanto na teoria quanto nas práticas dos movimentos insurgentes. Ainda é incipiente essa teoria e essa *práxis*, porém existem muito movimentos urbanos e uma população enorme descontente com o atual modelo de desenvolvimento, que podem integrar o movimento político do comum.

5 Considerações finais

O direito de propriedade, portanto, tem sua origem na Roma antiga, conferindo ao proprietário um poder irrestrito sobre seus bens. A propriedade privada passou a ser justificada pelo trabalho, em que todo o fruto do trabalho tornava-se propriedade do trabalhador. Na modernidade, em decorrência da industrialização e da consolidação do sistema de produção

capitalista, as cidades foram sendo ocupadas e administradas pelos proprietários, donos dos meios de produção, excluindo do contexto urbano os pobres sem propriedade. Assim, as revoluções liberais burguesas consagraram o direito de propriedade, sendo inscrito nas constituições modernas como um direito fundamental. O Estado e o Direito, igualmente construídos dentro da lógica capitalista, até hoje conferem à propriedade privada um direito quase que absoluto. Dessa forma, a preponderância do direito de propriedade, inevitavelmente, excluiu das cidades a população daqueles que não têm propriedade, pois transformou a vida urbana uma mercadoria que só alguns privilegiados podem comprar e consumir. Esse paradigma proprietário-individualista perdura até hoje, e os problemas sociais decorrentes dessa racionalidade só aumentam, o que nos desafia a repensar o direito de propriedade.

A teoria política do comum nos ajuda na crítica à propriedade. Segundo seus teóricos, a propriedade representa uma ameaça à vida em comum. O comum, além da riqueza material, é resultado das práticas de interação, compartilhamento e do esforço coletivo. Portanto, o comum não pode ser apropriado e privatizado, pois é fruto de uma determinada coletividade, devendo ser usufruído pelos seus participantes. Dessa maneira, a propriedade tradicional cada vez mais é incapaz de justificar a apropriação daquilo que é comum.

Compactuamos, assim, com Proudhon quando afirmou que “a propriedade é um roubo”. Ela não representa mais os objetivos dos ideais de liberdade, justiça e desenvolvimento, estabelecidos pela filosofia política clássica. Ao contrário, tornou-se um verdadeiro entrave para uma vida em comum, com prosperidade e igualdade social. Desse modo, o movimento político do comum reclama a construção de uma sociedade não capitalista, com a superação da lógica proprietária individualista, instituindo a norma de inapropriabilidade daquilo que é comum.

Assim, pode-se concluir que a cidade é um comum historicamente apropriado pelo capitalismo. As terras, o centro urbano, as áreas de lazer, as praças, os parques, os locais de comércio, o território urbano em si são construídos e desenvolvidos para atenderem aos anseios do capitalismo. Além disso, o aspecto imaterial da cidade é cercado e privatizado, o

conhecimento, a cultura e a atratividade são apropriados pelo capital e transformados em nichos de mercado. Ainda, as políticas neoliberais fizeram com que o Estado cada vez mais se apropriasse de serviços como a saúde, a educação, a segurança e a habitação, e os entregasse à exploração privada. Assim, inexoravelmente, o capitalismo criou um exército de pessoas excluídas da cidade, da vida urbana, do comum urbano. Dessa forma, o direito à cidade, reivindicado por Lefebvre, de certa forma, se coloca em oposição ao direito de propriedade, uma vez que põe em xeque a hegemonia da propriedade capitalista sobre os fenômenos urbanos. Infere-se, também, que, no contexto atual, o excedente urbano é fruto de uma produção biopolítica, muito mais ampla e complexa, fazendo com que o capitalismo se reinvente muito mais rápido, procurando novas formas de apropriação da riqueza urbana. No entanto, existem diversos movimentos que se opõem a essa apropriação capitalista dos comuns urbanos. A reivindicação do direito à cidade e a construção de uma nova racionalidade pautada no comum mostram-se como um caminho para a reforma urbana.

Referências

ARISTÓTELES. **Política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Assembly**: a organização multitudinária do comum. Tradução de Lucas Carpinelli e Jeferson Viel. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2018.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do império. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3.859, p. 1.243-1.248, 1968. Disponível em:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.124.3859&rep=rep1&type=pdf>.
Acesso em: 21 fev. 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil – e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PILATI, José Issac. **Propriedade e função social na pós modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PROUDHON, Pierre Joseph. **A propriedade é um roubo**. Tradução de Suely Bastos. Porto Alegre: L&PM Pocket, 1998.

PROUDHON, Pierre Joseph. **O que é a propriedade?** Tradução de Marília Caeiro. 2. ed. Lisboa: Estampa, 1975.

RECH, Adir Ubaldó. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

A questão da demolição dos quiosques da Praia Grande em Torres: uma análise conforme o estudo sistemático da legislação ambiental

Juliana Cainelli de Almeida*

Resumo: Buscou-se analisar de forma clara o conteúdo das Ações Civis Públicas que envolvem a demolição dos quiosques da Praia Grande em Torres; os critérios para caracterização das Áreas de Preservação Permanente, de acordo com a identificação dos elementos indispensáveis para que uma área seja assim considerada; explorar historicamente os fatos que levaram a atual legislação a definir o que é área urbana consolidada, estabelecida pela Lei n. 13.465/2017, entendendo como fenômeno natural organizacional da população, com o objetivo de considerar a ausência da função ambiental, como fator determinante para o conseqüente afastamento da aplicação do Código Florestal Federal, Lei n. 12.651/2012, nas áreas urbanas consolidadas. Ademais, analisa-se o que a legislação referente à Zona Costeira, especificamente com relação às praias e aos Terrenos de Marinha. O método de trabalho é o dedutivo, com análise da legislação ambiental brasileira aplicada à realidade fática do meio urbano.

Palavras-chave: Área de Preservação Permanente. Zona Costeira. Praia. Terreno de Marinha. Direito Ambiental.

1 Introdução

Primeiramente, insta dizer que o presente artigo, ao analisar as Ações Civis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, que objetivam a demolição dos quiosques da Praia Grande, no Município de Torres, no Rio Grande do Sul, busca caracterizar a área onde os estabelecimentos se encontram.

O assunto tem relevante importância tanto para aos moradores locais quanto para os veranistas. Não apenas isto, determinará uma questão

* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista na modalidade taxa pela CAPES. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFERS) e Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pelo Instituto Meridional (IMED). Graduada em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMPRS), com mobilidade acadêmica na *Universita degli Studi Roma Tre*. Advogada no escritório Cainelli de Almeida Advogados, com experiência na área de Direito Civil, Processual Civil, Empresarial, Ambiental e Urbanístico. Integrante do grupo de pesquisa: "Interdisciplinaridade, cidades e desenvolvimento: planejamento sustentável do meio ambiente", vinculado ao PPG-Dir UCS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8269712370797929>. E-mail: juliana@calmeida.adv.br

juridicamente controversa, que seria a questão das áreas urbanas consolidadas em áreas de preservação permanente. Mais especificamente, neste caso em concreto, está localizada em zonas costeiras, fazendo parte das praias.

Na primeira seção, há um breve relato do que são as Ações Cíveis Públicas, e detalhes sobre o Inquérito Civil que originou o fundamento das ações. Aspectos históricos, culturais e especificidades da cidade são observados como fatores determinantes para resolver a questão, determinando as funções sociais da cidade. Ressaltam-se ainda as obrigatoriedades do Município, que tem o dever de proteger a Zona Costeira que lhe pertence. De mesmo modo, a tutela do patrimônio cultural é amplamente defendida nos moldes exigidos pela Constituição Federal.

Na segunda, e última seção, há caracterização da área, de acordo com a legislação vigente no Direito brasileiro. Desse modo, define-se o que é Zona Costeira, e as determinações do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; como são consideradas as áreas de preservação permanente, de acordo com o Código Florestal Federal, e o Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda na segunda seção, menciona-se a Lei de Regularização Fundiária editada em 2017, que trouxe um novo conceito para o que se considera área urbana consolidada e permite a regularização de áreas específicas, tanto para moradia quanto para comércio.

Por fim, os terrenos de marinha são apresentados, e na verdade há uma crítica quanto à forma de demarcação feita em 1831.

O resultado deste artigo deriva do estudo de doutrina, bem como da aplicação de leis de planejamento urbano, utilizados no direito ambiental e direito urbanístico. O método usado foi o dedutivo, através de estudos documentais, bibliográficos e estudo de caso.

2 Análise das ações civis públicas que visam à demolição dos quiosques da praia de Torres

As Ações Civis Públicas¹ em estudo tem por objetivo a demolição dos quiosques da Praia Grande, no Município de Torres, Rio Grande do Sul. Segundo o Ministério Público Federal, os estabelecimentos teriam sido edificadas inteiramente na praia, em APP (área de preservação permanente) e terreno de marinha, sem licenciamento ambiental.

O presente artigo pretende analisar de forma crítica a parte do direito material ambiental, que envolve a área que é objeto do litígio. Busca-se determinar a exata caracterização desta área, dando um parecer crítico e acadêmico sobre as ações, que determinariam o resultado final da decisão.

As ações são resultantes de um Inquérito Civil que foi instaurado pelo Ministério Público Federal, em razão de documentos que noticiaram a existência de estabelecimentos comerciais localizados em suposta APP. Na cidade de Torres, especificamente, são quinze estabelecimentos. Alguns deles encontram-se edificadas há décadas, muito antes da Constituição Federal ou das Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).²

Quando do pronunciamento da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), a mesma informou que os estabelecimentos comerciais não se sujeitaram a qualquer licenciamento ambiental para sua instalação. Aqui, destaca-se que as construções datam de meados de 1980, e alguns dos estabelecimentos iniciaram suas atividades na década de 1970. É fato que à época sequer existia a necessidade de licenciamento ambiental para a edificações.

¹ Ações n. 5004227-87.2011.404.7121/RS, 5004249-48.2011.404.7121/RS e 50002881-96.2014.404.7121/RS, todas interpostas pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

² Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente. Ele não é um lugar físico, mas sim um ambiente vivido por reuniões como as Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e as Plenárias, nas quais se reúnem os conselheiros. O Conselho pode produzir diversos atos, sendo que seu principal e mais conhecido instrumento são as suas Resoluções. Por meio desses dispositivos, são estabelecidas normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

São réus da ação em questão comerciantes e o Município de Torres, que foi o responsável pela concessão dos alvarás de funcionamento dos quiosques. Concessão de alvarás que dizem respeito à sua obrigação de “proteger o meio ambiente e de combater a poluição em todas as suas formas” (BRASIL, 1988), que está expressa no art. 23, inciso VI, da Constituição Federal, ao passo que o art. 30, VIII, dispõe que compete aos municípios “promover seu adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. (BRASIL, 1988). Ou seja, seu dever de agir localmente quanto às especificidades da cidade.

O ente municipal também é colocado como responsável por estas áreas pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que, em seu art. 6º, determina que o licenciamento para a construção, instalação, o funcionamento e a ampliação de atividades, que causarem alterações das características naturais da Zona Costeira, devem observar, além da Lei mencionada, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais. E, ainda mais, determina que a “falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei”. (BRASIL, 1988). Segundo o Ministério Público Federal, o Município não exerceu o papel que lhe foi atribuído na defesa ambiental, pois teria deixado de fiscalizar e de adotar as medidas cabíveis, em relação às edificações em áreas de preservação permanente na Zona Costeira de seu território.

Ademais, a Constituição Federal define que a proteção do meio ambiente é um Princípio da Ordem Econômica (BRASIL, 1988), e que a função social da propriedade será cumprida mediante a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, conforme o art. 186, inciso II. (BRASIL, 1988). Questiona-se: O que seria “adequada função” do meio ambiente?

Ao falar especificamente dos quiosques da Praia Grande na cidade de Torres, é visível que é um conjunto de estabelecimentos que fazem parte do alargamento do calçadão, e tem a função de dar suporte aos veranistas e turistas. Além de ser uma área consolidada, é um historicamente consolidado

pela cultura local desde os primórdios da ocupação da Vila de Torres, e que reflete a massificação do veraneio, em cidade com modelo de urbanização.

Outro fato, do caso em específico, foram as mudanças na morfologia e no balanço de sedimentos advindos com a construção dos molhes do rio Mampituba, em 1974, não caracterizando ambiente de duna sob o ponto de vista geomorfológico e da cobertura vegetal. As dunas, portanto, não foram retiradas, mas se formaram posteriormente, de forma artificial, devido à criação dos molhes do rio Mampituba. Tampouco interfere no livre-trânsito dos pedestres à praia, outro fato notável a quem visita a área.³

Segundo o laudo técnico da SEAGRASS Consultoria em Gestão Costeira, o local onde se encontram os quiosques é de mais intenso uso da Praia Grande, o calçadão também se alarga 12 (doze) metros e abriga o adensamento de quiosques, proporcionalmente, para atender à maior demanda por serviços na praia.

Ademais, os quiosques se encontram em região do pós-duna, no interior da área alargada do calçadão, e fora da Área de Preservação Permanente das Dunas, pois estão ao longo de 20 (vinte) metros longitudinais de costa.

O mesmo parecer técnico conclui que os quiosques foram construídos junto com o alargamento adjacente ao passeio público, hoje existente; contêm os alvarás necessários e cadastro imobiliário municipal. É uma área de intenso manejo e pisoteio humano, que não cria de forma alguma as condições de formação das dunas e tão pouco caracteriza o ecossistema dunar sob o ponto vista geomorfológico e da cobertura vegetal.

É necessário referir que o Estatuto da Cidade estipula, no seu art. 2º, incisos IV e VI alínea “g” as diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte; propõe o zoneamento ecológico-econômico, metas, potencialidades e restrições de uso para a planície costeira do Rio Grande do Sul. Inclusive, as metas apresentadas são o “desenvolvimento da

³ Processo 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT5, Página 15. LAUDO TÉCNICO AMBIENTAL. Resp. Técnico: Luiz L.C.A. Tabajara (AOCEANO 62). SEAGRASS Gerenciamento Costeiro LTDA.

ocupação urbana adequada às condições naturais e incentivar as atividades econômicas de veranismo, turismo, lazer e recreação”. (FEPAM).

Ademais, os quiosques à beira mar são parte da história do Município de Torres, integrando seu patrimônio histórico, cultural e turístico. Conforme o Conselho do Patrimônio Histórico Artístico e Cultural do Município, os quiosques da Praia Grande constituem patrimônio cultural do Município e, assim, se são protegidos pela Constituição Federal, sua retirada apresenta-se violadora da proteção constitucional, tal como em relação ao meio ambiente.

A Constituição Federal dá ampla cobertura a tutela ao patrimônio cultural, em sua acepção mais abrangente. Consagrou o constituinte a expressão *patrimônio cultural*, como sendo aquela que se contrapõe ao patrimônio natural: este último, formado ao largo de qualquer interferência humana; o primeiro, obra da intervenção humana.

11) Os Quiosques à beira-mar foram considerados, por unanimidade, Patrimônio Cultural, devendo ser encaminhada cópia da presente ata aos órgãos de interesse sobre essa questão. O presidente disse que os quiosques são parte da cultura de Torres, mas seu uso deve estar vinculado à elaboração do cardápio contendo culinária local, além das demais; de uma agenda cultural que sirva de entretenimento (como ocorre com o SESC: música ao vivo, datas e personalidades, serviços turísticos, diversificação do comércio) com consultoria técnica e capacitação.⁴

Com relação às funções sociais da cidade (BRASIL, 2001), “[...] a política urbana tem por objetivo ordenar a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar as distorções de crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. Encontram-se a falta de políticas públicas balizadoras do uso e da ocupação do solo, tais como a elaboração de Planos de Gerenciamento Costeiro Municipal, que firme uma posição clara sobre o tema, o que levou ao ajuizamento da ação em questão.

De acordo com a Resolução 341/03 do CONAMA, em seu art. 2º poderão ser declarados de interesse social, atividades ou empreendimentos turísticos

⁴ Ata da reunião realizada em 2012 pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Torres (COMPHAC).

sustentáveis, em dunas originalmente desprovidas de vegetação. (BRASIL, 2001). Ou seja, os quiosques podem ser considerados empreendimentos turísticos sustentáveis.

O fato é que deste modo, a ocupação se consolidou oriunda dos primórdios da ocupação da Vila de Torres, que reflete a massificação local do veraneio, em cidade com modelo de urbanização bastante verticalizado.

Quanto à caracterização de uma área urbana, existem alguns requisitos, dentre eles com relação à destinação dos efluentes. A ligação dos quiosques à rede pública de esgoto foi feita em 1996.⁵ A coleta de resíduos é feita pelo município, havendo a Coleta Comum de Resíduos Domiciliares e a Coleta Seletiva.⁶ E por fim, a energia elétrica é fornecida pela CEE.

Ainda, deve-se mencionar que, mesmo com a evolução das dunas ao longo do tempo, os quiosques trabalham na contenção da migração das dunas em direção a área de residências. Em outras palavras, a manutenção dos quiosques não degradaria, mas contribuiria na manutenção do meio ambiente do local, configurando-se como de interesse relevante e público.

3 Da caracterização da área em discussão

Fato incontroverso que a área está situada em Zona Costeira, portanto, faz-se necessário referir que é enquadrada conforme o art. 225, §4º da Constituição Federal, como “patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. (BRASIL, 1988). Do mesmo modo, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul prevê que o estado deve “promover o gerenciamento costeiro para disciplinar o uso de recursos naturais da região litorânea e conservar as praias e sua paisagem típica”. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

A definição de Zona Costeira encontra-se na Lei n. 7.661/88 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, determinando que é “o

⁵ Processo 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT6, Página 4. Companhia Riograndense de Saneamento. Inf. n. 25/14.

⁶ Processo 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT6, Página 5. Prefeitura Municipal de Torres. Secretaria Municipal do Meio Ambiente e urbanismo. Declaração DDS 04/2014.

espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano”. Não obstante, a supracitada lei restringe o uso na Zona Costeira e impõe a conservação e a proteção das praias, dunas, manguezais e restingas, dentre outros recursos naturais. (BRASIL, 1988).

Importante é referir que o que se discute é exatamente a questão se estes espaços seriam considerados áreas de preservação permanente pelo Código Florestal, já que teoricamente são restingas, fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. O Código Florestal define as Áreas de Preservação Permanente, no inciso II, art. 3^a da Lei n. 12.651 de 2012, *in verbis*:

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

De mesmo modo, o Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, acerca da preservação das dunas e restinga, classificando-as como áreas de preservação permanente. (BRASIL, 2000).

Ainda, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, coordenado pela FEPAM e cujas conclusões foram publicadas no ano 2000, em um documento denominado “Diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul” (FEPAM, 2000), se direcionou no sentido da preservação/recuperação das dunas frontais e da manutenção da vegetação de restinga:

Zona 2 – Balneários: [...]
DIRETRIZES DE USO DOS RECURSOS NATURAIS
Proteção das dunas:
- Preservar ou recuperar as dunas frontais, através do estabelecimento de planos de manejo. (grifado)
Manutenção da biodiversidade:
- Manter mata nativa, especialmente de restinga.

Ainda, ao se referir a uma área protegida, o Código Florestal determina que pode estar “coberta ou não por vegetação nativa”, uma das interpretações é no sentido de que aquelas áreas que porventura já sofreram com o desmatamento continuam a ser de preservação permanente, mesmo que sua vegetação já tenha sido suprimida. Ademais, quanto a ser “nativa” ou não, busca definir que mesmo que a vegetação não seja de espécie que componha a flora do lugar, também não haverá problema para que se inclua na definição. Ao versar sobre a questão de “vegetação nativa”, que se inclui no inciso II, art. 3º, deve-se entender que aqui é claro que se é nativa ela deve ser protegida, mas isto não significa que somente se for nativa terá função de Área de Preservação Permanente completa.

Ainda no mesmo dispositivo, a lei define o que seria a “função ambiental”: preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; facilitar o fluxo gênico de fauna e flora; proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Aqui se destacam, especificamente, as suas funções ao tratar dos corpos d’água, das restingas, manguezais, das veredas, encostas e do topo de morros, montes, montanhas e serras, bordas de tabuleiros e chapadas e em áreas de altitudes superior a 1.800 metros. Em todos estes, na maioria das vezes, a vegetação ali presente agirá como fixadora e estabilizadora, permitindo a completa atividade de cada ambiente citado.

Então, pode-se concluir que todos os espaços por este artigo determinados devem manter as características inerentes à Área de Preservação Permanente. Conforme Machado (2012), ao fazer comentários sobre a Lei n. 12.651/2012: (a) é uma área e não mais uma floresta, podendo ou não estar coberta com vegetação nativa ou, até mesmo, vegetação exótica; (b) é uma área protegida; (c) é uma área protegida de forma permanente, incluindo deste modo manter a área como está ou recuperá-la, caso tenha havido supressão, e essa proteção permanente deve ser consequência de um comportamento tanto individual do proprietário, quanto de toda a sociedade ou dos órgãos públicos; (d) é uma área com funções ambientais específicas e diferenciadas: de preservação, facilitação, proteção e asseguramento.

No caso específico, se o local onde estão os quiosques fosse considerado área de preservação permanente, primeiramente deveria ser analisada a

possibilidade de regularização fundiária, mesmo que os imóveis não sejam utilizados para moradia, mas para o comércio.

Outrossim, mesmo que a Resolução CONAMA n. 369/2006, no art. 9, tenha estabelecido que a regularização somente pode ser para ocupações de baixa renda, para fins residenciais, e o Código Florestal, que trata das anistias e do direito de continuidade de exploração/ocupação, dentro de área de preservação permanente, somente permite para áreas rurais consolidadas. Em se tratando de áreas urbanas consolidadas, legislação específica recentemente concebida, de caráter extremamente condescendente com o infrator ambiental, somente permite a permanência da construção, se se tratar de regularização fundiária de interesse social, mediante estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais.

Na hipótese em tela, a construção “consolidada”, discute-se que por ser considerada patrimônio cultural, seria caracterizada como sendo de interesse social, podendo assim haver a possibilidade de regularização da edificação, segundo a Resolução do CONAMA 369/2006.

Recentemente, na Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, chamada de Reurb, determinou o novo e atual conceito; portanto, considera-se área urbana consolidada aquela: incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Reitera-se que a norma não vincula a definição com finalidade específica, podendo ser para residências e até mesmo para comércio, bastando para caracterização a presença dos critérios comuns ao que se espera que uma área urbana tenha.

Decorre que, desse reconhecimento, surgiu a possibilidade de continuar a ocupação para fins urbanos, realizada até determinado marco temporal e, mais do que isso, a própria regularização fundiária daquela área ainda que localizada em metragens de, em princípio, Área Preservação Permanente, nos termos do art. 64 e seguintes do Código Florestal Federal.

O corolário lógico disso é se as áreas irregulares podem ser regularizadas. Não há dúvida de que as já constantes como urbanas no registro imobiliário, ocupadas ou em processo de ocupação, mas que preenchem os requisitos estabelecidos na Lei de Regularização Fundiária Urbana, editada em julho de 2017, podem continuar ali permanecendo e prosseguir no seu desenvolvimento urbano, sem observância específica das metragens elencadas no Código Florestal Federal.

A Constituição Federal, em seu art. 20, inciso VII, determina que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União. (BRASIL, 1988). Especificamente, ao tratar das praias, a Lei n. 7.661/88 apresenta o seu conceito como bem de uso comum, de livre acesso por todos, “assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da Segurança Nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”. Neste sentido, no art. 10, § 3º da mesma lei, há definição de praia como “[...] a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.

De mesmo modo, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul define:

Art. 244. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar e as lagoas e lagunas, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no “caput” deste artigo;

§ 2º. A regulamentação desta Lei determinará as características e modalidades de acesso que garantam o uso público das praias, do mar e das lagoas e lagunas;

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Portanto, mesmo que a regularização e administração dos bens imóveis da União vedem a inscrição de ocupações que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, nestas áreas não há comprometimento há integridade, mas sim uma estrutura consolidada com função social.

Art. 9º. É vedada a inscrição de ocupações que: [...]

II – estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (Redação dada pela Lei n. 11.481, de 2007). (BRASIL, 1998).

Ademais, mesmo que não se tenha dúvida de que a propriedade da União se estende da Plataforma Continental passando pela praia (aquilo que o fluxo cobre e o refluxo descobre), adentrando no continente pelos acrescidos de marinha até o limite dos terrenos de marinha com os imóveis particulares. Questiona-se: Que seriam estes “terrenos de marinha”, que das quais não se tem precisão sobre os limites, uma vez que o Órgão Federal responsável elaborou mapa por conta e risco, no final do século passado, utilizando dados do século XX e, criando distorções fantásticas com a prática.

Segundo os laudos apresentados, não existe nos autos qualquer documento ou medição que ateste que a edificação se encontra a 33 metros da linha preamar média de 1831; portanto, é possível afirmar que as edificações não estão em metragens de terreno de marinha.

Como já mencionado anteriormente, não há o que se discutir de que a área é de praia em zona costeira; porém, há controvérsias sobre a caracterização como área de preservação permanente, uma vez que não tem mais função ambiental e pois está dentro de metragens de terreno de

marinha. De mesmo modo, caso seja constatado em perícia, o que não houve durante todo o caso concreto, é juridicamente possível a regularização fundiária do local por tratar-se de área urbana consolidada, que já consta no registro imobiliário e dentro dos requisitos necessários para regularização nos moldes da REURB.

3 Conclusão

Inicia-se reafirmando tamanha importância do tema abordado, uma vez que, com possível demolição dos quiosques de Praia Grande, em Torres, a cidade sofrerá grande perda, seja em aspectos culturais, paisagísticos e econômicos. A demolição destes estabelecimentos levará consigo grande parte da história de muitos moradores locais e veranistas que, por décadas, utilizam os mesmos como área de lazer e de apoio, durante a estadia na praia.

As Ações Cíveis Públicas foram analisadas de forma crítica, colocando todos os argumentos pro e contra demolição nas seções do artigo. Portanto, os autores defendem que a área na qual estão localizados os quiosques seria de preservação permanente e terrenos de marinha. Já a defesa, e os laudos técnicos, com os quais a crítica deste artigo corrobora, afirmam que a área não pode ser considerada área de preservação permanente, uma vez que já é área urbana consolidada. Impossível, então, a aplicação do Código Florestal Federal para fundamentar a demolição. Contudo, objetiva-se a aplicação da REURB, que permite que tais áreas sejam regularizadas.

Ainda assim, há controvérsias sobre se os quiosques estão em metragens de terreno de marinha, uma vez que não houve perícias para responder tal questão.

O Município, como muito foi mencionado durante a construção da fundamentação, é um dos responsáveis tanto pela preservação da área, quanto pela liberação dos alvarás de funcionamento dos estabelecimentos. Não obstante, o Município foi o responsável por declarar os quiosques como patrimônio cultural da cidade de Torres.

Dentre tantas leis, regulamentações e do caso concreto, importa dizer que se este entendimento por demolição for aplicado, muitas cidades consolidadas começarão a ser demolidas de forma completamente

inadequada. Ora, não há mais meio ambiente natural a ser preservado em áreas consolidadas, mas sim deverá haver a preservação do meio ambiente dentro das cidades, de acordo com as legislações condizentes com a realidade.

Realmente, não é necessário destruir as cidades para preservar, mas sim organizá-las de acordo com a legislação urbanística eficaz. No caso em questão, está totalmente passível de regularização nos moldes da Lei de Regularização Fundiária, a REURB.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n. 341 de 2001**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.636, De 15 De Maio De 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Código Florestal Federal. Brasília, DF: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 25 fev. 2019. Art. 4º, inc. VI.

BRASIL. **Lei n. 11.520 de 2000**. Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: RS: 2000. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/28093051-codigo-estadual-do-meio-ambiente.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.465, De 11 De Julho De 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FAQ.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

FEPAM, Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Diretrizes ambientais para o desenvolvimento dos municípios do Litoral Norte. 2000. **Cadernos de Planejamento e Gestão Ambiental**, n. 1, 2000. Disponível em:
<http://www.fepam.rs.gov.br/programas/zee/>. Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

Machado, Paulo Affonso Leme (coord.) **Novo Código Florestal**: comentários à lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e o Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em:
<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 25 fev. 2019.

