

Adir Ubaldo Rech
Augusto Antônio Fontanive Leal
Organizadores

ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS
DE DIREITO URBANÍSTICO E
AMBIENTAL



Estudos contemporâneos de Direito Urbanístico e Ambiental

Adir Ubaldo Rech
Augusto Antônio Fontanive Leal
organizadores

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Presidente:

Ambrósio Luiz Bonalume

Vice-Presidente:

Nelson Fábio Sbabo

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor e Pró-Reitor de Inovação e
Desenvolvimento Tecnológico:*

Odacir Deonísio Graciolli

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação:

Nilda Stecanela

Pró-Reitor Acadêmico:

Marcelo Rossato

Diretor Administrativo:

Cesar Augusto Bernardi

Chefe de Gabinete:

Gelson Leonardo Rech

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS)

Cesar Augusto Bernardi (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Marcia Maria Cappellano dos Santos (UCS)

Nilda Stecanela (UCS)

Paulo César Nodari (UCS) – presidente

Tânia Maris de Azevedo (UCS)

Estudos contemporâneos de Direito Urbanístico e Ambiental

organizadores

Adir Ubaldo Rech

Possui graduação em Licenciatura em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (1979), graduação em Direito - Universidade de Caxias do Sul (1989), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2003). Foi Secretário de Planejamento de Caxias do Sul. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UCS. Advogado administrativista do escritório Rech Advogados e Consultores Associados. Integra o quadro permanente de docentes da pós-graduação *Stricto Sensu* (Mestrado em Direito), na disciplina de direito do ambiente urbano e tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: banca examinadora, plano diretor (responsável pela redação de dezenas de Planos Diretores, Exemplo: redação do Plano Diretor do Vale dos Vinhedos, Caxias do Sul e Gramado). Convidado do Ministério do Meio Ambiente para sugerir instrumentos de Cidades Sustentáveis.

Augusto Antônio Fontanive Leal

Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Graduado em Direito pela mesma Universidade. Integrante do grupo de pesquisa ALFAJUS. Advogado.



© dos organizadores

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

E82 Estudos contemporâneos de direito urbanístico e ambiental [recurso eletrônico] / organizadores Adir Ubaldo Rech, Augusto Antônio Fontanive Leal. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2017.
Dados eletrônicos (1 arquivo).

ISBN 978-85-7061-866-5

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direito urbanístico. 2. Direito ambiental. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Rech, Adir Ubaldo. II. Leal, Augusto Antônio Fontanive.

CDU 2.ed.: 349.44

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito urbanístico	349.44
2. Direito ambiental	349.6
3. Desenvolvimento sustentável	502.131.1

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
Planejamento urbano: da (in)sustentabilidade urbana aos danos ambientais	8
<i>Urban planning: the urban (in)sustainability to environmental damage</i>	
Bianca Fachinelli	
Querli Polo Suzin	
A progressividade da alíquota do IPTU no tempo como instrumento de política público-urbana: uma discussão acerca da constitucionalidade da limitação do art. 7º do Estatuto das Cidades	24
<i>La progresividad de impuestos de propiedad de la tasa en el tiempo como herramienta política pública urbana: una discusión sobre la constitucionalidad del artículo 7º de lo Estatuto de la Ciudad</i>	
Fábio Hanauer Balbinot	
Direito fundamental ao meio ambiente e a inconstitucionalidade da Lei do Parcelamento do Solo	40
<i>Fundamental right to the environment and the unconstitutionality of Law of Land Installment</i>	
Augusto Antônio Fontanive Leal	
Grayce Kelly Bioen	
Jeferson Dytz Marin	
O zoneamento como instrumento de planejamento para um Plano Diretor regional para fins turísticos, nos Campos de Cima da Serra	60
<i>Zoneamiento como instrumento de planificación para un Plano Director regional para fines turísticos en los Campos de Cima da Serra</i>	
Magda Susana Ranzi Cobalchini	
Susanna Schwantes	
Gestão sustentável das cidades e o projeto de Emenda Constitucional 65/2012: os impactos com o fim do licenciamento ambiental	115
<i>Sustainable management of cities and Constitutional Amendment 65/2012: impacts with environmental licensing end</i>	
Inácio Fabiano Lermen	
Larissa Wegner Cezar	
Condomínio edilício, cidade e desenvolvimento sustentável	134
<i>Condominium, city and the sustainable development</i>	
Moisés João Rech	
Renan Zenato Tronco	

A importância da participação política no planejamento socioambiental das cidades /	151
<i>The importance of popular participation in environmental planning cities</i>	
Luciano Marcos Paes	
A agricultura e a mitigação da crise ambiental urbana: estudo das hortas comunitárias em Caxias do Sul /	164
<i>Agriculture and mitigation of urban environmental crisis: the study of community gardens case in Caxias do Sul</i>	
Wolmer Rogério da Cunha Nunes	
O regramento ineficaz da relação humana entre o meio ambiente e o Estado /	193
<i>The ineffectiveness of the rules of human relationship between the environment and the State</i>	
Aulus Eduardo Teixeira de Souza	
Licenciamento Municipal-Ambiental /	216
<i>Licenciement Municipal de l'Environnement</i>	
Mozart Leite de Oliveira Junior	
Mercantilização da cidade e da moradia: reflexos da financeirização na sustentabilidade e na gestão democrática do espaço urbano	237
<i>Mercantilización de la ciudad y de la vivienda: reflexiones de la financiarización en sostenibilidad y en gestión democrática del espacio urbano</i>	
George Niclaides de Moraes Pires	
Sandrine Araujo Santos	

Apresentação

A presente coletânea é fruto dos estudos realizados durante o primeiro semestre de 2016, na disciplina “Direito Urbanístico e Ambiental” do Programa de Mestrado – Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul e tem por finalidade abastecer o debate que envolve as temáticas concernentes ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental.

Com o paradigma ambiental entrando “em cena” de maneira determinante no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico não pode olvidar a consideração de preservação e defesa da natureza, tendo em vista os instrumentos teóricos e práticos que levaram a essa concepção jurídico-política e social.

Por isso, tem-se como objetivo, nesta coletânea, abarcar os aspectos das discussões que envolvem o processo de urbanização em conjunto com o ordenamento jurídico que determina a proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir dessa perspectiva, os autores-pesquisadores apresentam, de maneira crítica e com profundidade científica, a complexidade do tema proposto. Assim, se pretende oportunizar no debate o apontamento de perspectivas que auxiliem na solução da aplicabilidade do Direito Urbanístico e Ambiental.

Os organizadores.

Planejamento urbano: da (in)sustentabilidade urbana aos danos ambientais

Urban planning: the urban (in)sustainability to environmental damage

Bianca Fachinelli*
Querli Polo Suzin**

Resumo: O planejamento urbano tem importância fundamental na construção de sociedades justas, social e ambientalmente. Dessa forma, tem o presente artigo o escopo de observar os problemas ambientais urbanos, resultantes da má-estruturação urbana, analisando a importância e os desafios de um planejamento urbano efetivamente sustentável. Para tanto, essencial é o estudo da origem das cidades e da expansão desordenada das mesmas, o que resultou em diversos danos ambientais e sociais aos seus cidadãos. Seguindo o modelo sustentável, pioneiramente difundido pela Conferência de Estocolmo, os instrumentos legais que instituíram o planejamento urbano propuseram um modelo de cidade sustentável. Utiliza-se, no presente, a revisão bibliográfica como metodologia de pesquisa.

Palavras-chave: Origem das cidades. Planejamento urbano. Problemas socioambientais urbanos. Cidades sustentáveis.

Abstract: Urban planning is of fundamental importance in building just societies, socially and environmentally. That way this article has the scope to observe urban environmental problems resulting from poor urban structuring, analyzing the importance and challenges of urban planning effectively sustainable. Therefore, essential the study of the origin of cities, and disorderly expansion of the same, which resulted in several environmental and social damage to their townsmen. Following the sustainable model, pioneered broadcast by the Stockholm Conference, the legal instruments that have established urban planning, proposed a model of sustainable cities. It is used at present, the literature review as research methodology.

Keywords: Origin of cities. Urban planning. Urban environmental problems. Sustainable cities.

Introdução

O conceito de sustentabilidade começou a ser difundido com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, – Estocolmo, conferência mundial pioneira para aventar questões acerca das atividades humanas em relação ao meio ambiente. Acompanhando essa acepção

* Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Graduada em Direito pela UCS. Advogada.

** Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal (Uniderp). Graduada em Direito pela UCS. Advogada. Professora na Faculdade São Marcos (FACSM) e na Anhanguera.

sustentável, a legislação nacional abarcou tais conceitos, legislando com base na matriz de desenvolvimento sustentável. O mesmo ocorreu com a Lei 10.257/2001, ao traçar diretrizes ao planejamento das cidades.

A urbe teve origem na necessidade humana de se agregar e de se desenvolver como coletividade. Tais comunidades tinham como finalidade a proteção de seus cidadãos. O direito à cidade é acolhido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um direito social, que pode ser exercido individual ou coletivamente.

A CF/88, em seu art. 182, definiu a política de desenvolvimento urbano, apresentando o objetivo de estruturar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos cidadãos. Destarte, as cidades exercem uma função social, o que acarreta a garantia de direitos e obrigações aos cidadãos de cidades sustentáveis.

Todavia, com o crescimento desenfreado populacional nas cidades e, devido ao mau- planejamento urbano, decorreram muitos prejuízos aos cidadãos, essencialmente aos mais vulneráveis, danos esses tanto de âmbito social como ambiental.

Para tanto, o presente artigo tem por escopo a análise dos danos à urbe decorrentes do não planejamento sustentável das cidades, para, posteriormente, se adentrar no âmbito das cidades sustentáveis, com estudo da letra da lei, além de características e consequências da adoção de uma matriz sustentável na gestão dos municípios.

Da origem das cidades ao direito à cidade

A cidade, segundo a visão antropológica, nasceu da necessidade de convivência do ser humano. Para Rech¹ “a fragilidade dos indivíduos em proteger suas famílias naturalmente buscava a convivência, para proteger-se dos animais, das intempéries, garantindo segurança, alimentos e bem-estar”.

Segundo Fustel de Coulanges, a cidade teve origem a partir de cultos das tribos, ou seja,

a tribo, como a família e a fratria, estava constituída para ser um corpo independente, porque tinha culto especial, do qual os estranhos eram

¹ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educ, 2007. p. 13.

excluídos. Uma vez formado, nenhuma nova família podia ser nela admitida. Duas tribos também não podiam fundir-se em uma: a religião opunha-se a isso. Mas, assim como várias fratrias se haviam unido em uma tribo, várias tribos puderam associar-se entre si, com a condição de que o culto de cada uma fosse respeitado. No dia em que se fez essa aliança, a cidade começou a existir.²

Ainda, segundo Fustel de Coulanges,³ as cidades eram formadas por várias tribos, sem que cada tribo tivesse de abdicar de suas crenças e costumes. Sendo assim, a cidade não surgiu como um círculo que se estendia pouco a pouco, mas de pequenos grupos que foram se agregando.

A palavra *urbe*, do latim *urbs*, que significa *cidade*, surgiu nas tribos antigas, que adotavam o nome para indicar um santuário comum.⁴ No entanto, *cidade* e *urbe* não eram consideradas palavras sinônimas na Antiguidade: “A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário dessa associação”.⁵

Mais adiante, a partir das obras de Platão e Aristóteles, a cidade passa a ter conotação de núcleo social, “o princípio de vida social, único vínculo que liga os indivíduos à necessidade do Estado”.⁶

A cidade também exercia a função de proteção de seus moradores e, por isso, era cercada por muros e construída no alto das montanhas.⁷

Ocorre que a mesma cidade que foi construída com muros para proteger as pessoas, agora constrói muros para proteger as pessoas da própria cidade e da sua violência.

Consta na Carta Mundial pelo Direito à Cidade que, neste novo milênio, metade da população vive nas cidades. Segundo as previsões, em 2050, a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%.

As cidades são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômico-ambiental e político-cultural. O modo de vida urbano

² FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: E-book Libris, 2006. p. 111.

³ FUSTEL DE COULANGES, op. cit., p. 112.

⁴ RECH, op. cit., p. 14.

⁵ FUSTEL DE COULANGES, op. cit., p. 117.

⁶ RECH, op. cit., p. 17.

⁷ RECH, op. cit., p. 17.

interfere diretamente no modo como estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território.⁸

Para isso, o direito à cidade é acolhido pela CF/88, como um direito social, que pode ser exercido individual ou coletivamente.

De acordo com o art. 182 da Carta de 1988, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As cidades exercem, a partir da concepção de propriedade urbana, uma função social, o que acarreta a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e à mobilidade urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, às presentes e futuras gerações.

Cidade pressupõe vida digna tanto nas normas constitucionais como na legislação infraconstitucional, a exemplo do Código Tributário Nacional (CTN). Sabbag⁹ define zona urbana aquela delimitada por lei municipal, observando os requisitos delineadores previstos em lei complementar (no caso, o CTN), com a presença de melhoramentos indicados em, pelo menos, dois dos incisos do §1º, art. 32 do CTN, quais sejam:

§ 1º – [...] Art. 32 [...]

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. [...]

Ou seja, até mesmo o poder de tributar nas cidades está vinculado a requisitos mínimos de bem-estar social.

O direito à cidade, de acordo com a Carta Mundial de 2006, é definido como

o Direito à Cidade é o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e

⁸ RECH, op. cit., p. 17.

⁹ SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1.023-1.024.

desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, ao transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; ao direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.¹⁰

O direito à cidade, portanto, amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia, passando a observar a qualidade de vida na escalada da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.¹¹

A exclusão social nas cidades a partir do crescimento desordenado

O crescimento desordenado, além de gerar caos nas cidades, propicia a exclusão social daqueles que vivem na marginalidade de um planejamento urbano.

Segundo Rech,¹² as cidades nascem da própria necessidade humana, decorrente do desejo de construir um lugar para viver, mas, nesse processo, a elite acaba estabelecendo lugares para viver, relegando a população mais carente a um segundo plano “fora dos muros da cidade”.

¹⁰ CARTA MUNDIAL pelo direito à cidade. Publicada em 12 jun. 2006. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006.

¹¹ CARTA DAS CIDADES, op. cit.

¹² RECH, op. cit., p. 24.

Para o autor¹³ o traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade, aqueles que não têm recursos para comprar sua moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pela lei da cidade.

A ordem privatista que impera nas relações das cidades, por certo, provoca exclusão social de parte de seus habitantes, deixando essas populações à margem, na pobreza, com falta de saneamento básico e correndo o risco de morar em habitações construídas sem planejamento.

Para Rech as cidades brasileiras foram planejadas apenas para as classes dominantes:

No Brasil, em decorrência dessa herança cultural e apesar do Estatuto da Cidade, ainda se persiste em seguir os traçados, as linhas, os tipos de quadra, de praça, um único centro. Percebe-se tudo isso refletido nos Planos Diretores atuais [...]. A preocupação em seguir a forma clássica de cidades europeias fazia com que os colonizadores ignorassem a topografia, fato culturalmente levado ao extremo, encontrando-se ainda hoje modelos de planos de cidades, que prevêm ser possível a edificação de cidades apenas em áreas planas. A urbanização das encostas com todas as suas consequências conhecidas no Brasil, é resultado da visão de que essas áreas eram inúteis, sem valor, sem previsão de ocupação adequada no projeto de cidade e depois na Lei de Parcelamento do Solo. Como eram áreas baratas ou sem destinação, passaram a ser ocupadas pelos excluídos, surgindo as favelas em morros na quase totalidade de nossas cidades.¹⁴

De acordo com Séguin,¹⁵ o processo urbanístico brasileiro “floresceu como planta selvagem”, sem controle e planejamento, formando o caos urbano.

Ocorre que as cidades devem atender às necessidades básicas do homem, através de suas funções essenciais, dentre elas, o desenvolvimento, a funcionalidade, o conforto e a estética da cidade.¹⁶ Portanto, a regulamentação do surgimento e do crescimento das cidades, segundo Séguin,¹⁷ é um instrumento de desenvolvimento e de paz social, que quer propiciar “harmonia

¹³ Ibidem, p. 131.

¹⁴ RECH, op. cit., p. 133.

¹⁵ SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 24.

¹⁶ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Org.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

¹⁷ SÉGUIN, op. cit., p. 26.

social, melhores condições de vida e densificar a proteção aos Direitos Humanos”.

No entanto, o que existe são cidades sem planejamento, que não oferecem qualidade de vida, que sujeitam os trabalhadores a enfrentar horas de congestionamento no trânsito, após exaustivas horas de trabalho, retirando-lhes o direito de convivência com a família e o direito ao lazer.¹⁸

De acordo com Rech,¹⁹ “os espaços a serem ocupados pelo zoneamento urbanístico”, devem “contemplar todas as classes sociais e não ser mero instrumento de especulação imobiliária”. Ou seja, não se pode admitir um modelo excludente, de miserabilidade consentida ou imposta à sociedade na urbanização das cidades, mas a falta de planejamento da ocupação dos espaços urbanos levou exatamente a esse cenário de exclusão social a partir da ocupação do solo urbano.

A falta de estratégia e de gerenciamento na urbanização, em nosso país, criou um cenário de degradação ambiental e de miséria humana nas periferias das cidades.²⁰

Certamente essa situação gera não só um sentimento, mas um cenário real de exclusão social nas cidades, propiciando o crescimento de situações de violência urbana.

Não obstante, não seria exagero afirmar que a norma não serve para resolver determinadas situações de violência, pois não passa de uma conduta imposta, assim como outras tantas o são pela sociedade, cujo resultado já é conhecido, não se podendo negar que somente a legislação pode atuar na regulamentação da ocupação dos espaços urbanos para que, se não solucionar os problemas, pelo menos evita o caos em novas ocupações.

Na visão de Rech,²¹ “essa cultura excludente e despreocupada com a maioria da população se reflete nas leis municipais, que não contemplam espaços, zoneamentos aos pobres e não permitem o parcelamento de áreas menores”. Continua o autor afirmando que “a população resolve suas

¹⁸ RECH, op. cit., p. 24.

¹⁹ Idem.

²⁰ Ibidem, p. 140.

²¹ RECH, op. cit., p. 140.

necessidades do jeito que pode, construindo, de forma irregular, especialmente em locais inadequados e nas periferias do perímetro urbano”.

Essa situação evidencia a exclusão social decorrente da ausência de regimento à ocupação urbana e do caos instalado nas cidades. Nas palavras de Rech lê-se:

Além disso, os morros, local preferido para a construção de cidades no passado, pois possibilitavam uma visão dos vales e a segurança em caso de malfeitores, hoje servem exatamente para abrigar o tráfico de drogas, as quadrilhas organizadas, constituindo-se em verdadeiros fortes de segurança dos fora-da-lei, que enfrentam a polícia e impõem sua própria ordem, como vem ocorrendo no Rio de Janeiro e em outras cidades, em detrimento da população trabalhadora. A inexistência de um ordenamento eficaz gera a inversão da [...] ordem e o caos em muitas cidades, destino de muitas outras, se não houver uma postura mais científica no encaminhamento de um ordenamento jurídico que vincule ações a soluções duradouras.²²

No entanto, os novos Planos Diretores não resolvem o problema da exclusão social e da violação de direitos e garantias fundamentais como moradia, dignidade e cidadania.²³

Menegassi apud Rech ressalta a falta de planejamento nas periferias da cidade:

A ausência de planejamento urbano para as cidades, ou melhor, para uma significativa porção do território das cidades, intensificou o crescimento das periferias, principalmente metropolitanas. A legislação cumpria a função de estabelecer padrões de qualidade elevados para determinadas áreas da cidade, geralmente centrais e bem localizadas, cujo preço só podia ser pago pela elite. Se não havia como pagar o preço, a solução era construir onde a legislação não era tão exigente: na periferia, nos rincões.²⁴

Em sendo assim, a presença de elementos básicos à população urbana para atingir o desenvolvimento de uma vida digna, como saneamento básico, moradia, segurança, educação e saúde faz parte do processo de paz social, atuando como mecanismo de controle social e de vida digna. Por outro lado, a ausência desses elementos gera caos urbano, atuando como agente promotor de segregação e exclusão social e, como consequência, dissemina a violência urbana

²² RECH, op. cit., p. 153.

²³ RECH, op. cit.

²⁴ RECH, op. cit., p. 29.

que decorre de um processo de desigualdade geográfica, econômica, cultural e social.

Problemas socioambientais decorrentes do mau-planejamento urbano e o modelo de cidades sustentáveis

A partir do presente momento, procede-se à análise dos conceitos, das características e dos aspectos legais do planejamento urbano, para, posteriormente, versar sobre os problemas ambientais decorrentes do mau-planejamento da urbe. Somente após tal delimitação temática, abordar-se-á a proposta de uma diretriz de cidade sustentável.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o planejamento urbano no Brasil é

prerrogativa constitucional da gestão municipal que responde, inclusive, pela delimitação oficial da zona urbana, rural e demais territórios para onde são direcionados os instrumentos de planejamento ambiental. No âmbito do meio ambiente urbano, os principais instrumentos de planejamento ambiental são o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, o Plano Diretor Municipal, o Plano de Bacia Hidrográfica, o Plano Ambiental Municipal, a Agenda 21 Local, e o Plano de Gestão Integrada da Orla. No entanto, todos os planos setoriais ligados à qualidade de vida no processo de urbanização, como saneamento básico, moradia, transporte e mobilidade, também constituem instrumentos de planejamento ambiental.²⁵

É imperioso que o planejamento da urbe seja associado a políticas públicas preventivas, que possibilitem o controle dos impactos territoriais e dos riscos ambientais, almejando-se uma maior eficiência das práticas socioambientais do espaço urbano. O planejamento urbano dispõe dos procedimentos de estruturação e apropriação do espaço urbano.

No ano de 2014, a partir do relatório “Perspectivas da Urbanização Mundial” (*World Urbanization Prospects*), produzida pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais

²⁵ BRASIL. MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Instrumentos de planejamento*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-urbano/instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

(Desa), concluiu-se que 54% da população mundial vive em áreas urbanas, uma proporção que, segundo o estudo, pode aumentar para 66% em 2050.²⁶

Segundo o censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,²⁷ estima-se que 84,36% da população brasileira vive nas cidades, e 15,64% (restante) vive no meio rural. Com esse crescimento assustador e desordenado e sem organização/gestão das cidades, portanto, sem o atendimento a um efetivo planejamento urbano sustentável, desenvolveram-se incontáveis problemas tanto nos níveis social e econômico quanto no setor ambiental.

Para toda e qualquer atividade humana exige-se, então, um montante real de organização e diretrizes estruturadoras, porém carece de meios de condução das cidades e dos seus cidadãos. Dois importantes diplomas legais para tal fim são o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e o Plano Diretor respectivo de cada cidade.

O Estatuto da Cidade determina as diretrizes da política urbana, estabelecendo normas “de ordem pública e interesse social, que regulamentam o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade e de seu bem-estar, primando, inclusive, pelo equilíbrio ambiental”. O Estatuto da Cidade regulamentou as determinações dos arts. 182 e 183 da CF/88, estruturando o uso e acesso ao direito à propriedade.²⁸

A Lei 10.257/2001 aprovou, portanto, diretrizes destinadas à participação e fiscalização da urbe, consolidando-se, assim, os princípios de cidadania e de participação social, inclusive garante que essas diretrizes seguirão uma matriz sustentável em prol das presentes e futuras gerações.

O Plano Diretor, por sua vez, oferta especificações a cada Município, visando a atender ao interesse local. Esse instrumento é fundamental à “política

²⁶ UNRIC. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

²⁷ BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características da população*. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao.html>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

²⁸ FRANÇA, Gustavo Antônio; OLIVEIRA, Alexandre Luiz Alves de. A propriedade urbana e o planejamento cidadão nos termos do Estatuto da Cidade. *Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: Educ, v. 1, n. 1, p. 183, jan./jun. 2011.

de desenvolvimento urbano e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada”.²⁹

Segundo Meirelles,

o plano diretor, também conhecido por Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao processo do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais institucionais. Não é um fim em si mesmo – seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população.³⁰

Ou seja, o Plano Diretor é um conjunto de instrumentos obrigatórios, determinados por lei municipal, que visa a integrar o planejamento da urbe e regular as atividades e os empreendimentos, levando em consideração aspectos sociais, econômicos e, principalmente, ambientais.

Além do Plano Diretor, a lei enumera outros instrumentos de gestão das cidades, como os Planos Regionais, o parcelamento do uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, dentre outros. Mas a análise desses recursos de estruturação das cidades não será objeto de análise na presente pesquisa.

Importante é mencionar, entretanto, que, da expansão demográfico-urbana e com a má-gestão pública e o mau-planejamento urbano, derivaram diversos problemas o que potencializou os riscos ambientais. A urbanização social aconteceu de forma desigual e sem acompanhar as diretrizes de gestão. E os distintos processos de urbanização estão diretamente ligados à industrialização, e todos eles apresentam problemas tanto de caráter social quanto de caráter ambiental. Boa parte desses problemas não está ligada somente ao processo de urbanização em si, mas também à má-distribuição de renda, às contradições sociais e à má-gestão da urbe.

Como mencionado, a urbanização da sociedade ocorreu de forma desigual em todo o mundo, não havendo o devido planejamento socioambiental dessas cidades. E, dentre os problemas sociais – resultantes do mau-planejamento – temos a segregação urbana, sucedida pela concentração e (re)produção de capital nos centros das cidades e das malfazejas estruturação e gestão públicas.

²⁹ FRANÇA; OLIVEIRA, op. cit., p.184.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 395.

O fato é que muitos dos problemas ambientais urbanos estão diretamente ligados aos problemas sociais. Como exemplo, temos o processo de favelização que contribui para o aumento das agressões ao meio ambiente, visto que as ocupações irregulares, geralmente, ocorrem em áreas de Preservação Ambiental; áreas que, frequentemente, não apresentam características favoráveis à habitação, como encostas de morros, encostas de rios, dentre outras.

As zonas segregadas (locais pobres das cidades), costumam ser locais onde ocorrem danos ao meio natural. Problemas como as enchentes são rotineiramente noticiados, como as que ocorrem, por exemplo, na cidade de São Paulo.

O fenômeno das ilhas de calor também resulta do mau-planejamento das urbes e ocorre, mormente, nas regiões centrais das grandes cidades. Tal situação é consequência do processo de verticalização, ou seja, da formação e expansão de prédios o que limita a circulação de ar e a retirada das árvores contribui para a concentração de calor. Existe também a inversão térmica, que é um fenômeno climático que dificulta a dispersão dos poluentes emitidos por toda ação humana. Em virtude disso, gases tóxicos pairam sobre a superfície das cidades, provocando infecções respiratórias na população e o aumento das temperaturas locais, contribuindo, inclusive, para o aquecimento global.³¹

Esses são alguns exemplos de problemas ambientais decorrentes do mau-planejamento urbano e do não atendimento às diretrizes socioambientais. A falta de planejamento público e a ausência de uma maior consciência ambiental agravam os danos ambientais urbanos, como: poluição das águas dos rios, lagos e oceanos; aumento das temperaturas; ocorrência e chuvas ácidas; poluição sonora; poluição visual; lixo urbano; endemias, dentre outros.

E, conforme Jacobi preleciona, para tentar reverter esse quadro, é necessário que se trabalhe com “políticas públicas orientadas para tornar as

³¹ SANTOS, Joel Silva dos; SANTOS, Gabrielle Diniz dos. Estudo microclimático em pontos representativos da malha urbana da cidade de João Pessoa – PB: uma avaliação do campo térmico. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 6, n. 5, 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/rbge/index.php/revista/article/viewFile/771/482>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

idades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida”.³²

O devido planejamento urbano-sustentável pode ser apontado como um dos meios mais palpáveis de solução dos problemas socioambientais das cidades, já que a maioria desses danos foi causada pelo crescimento desordenado e não planejado das cidades.

Nesse sentido, dispõe o art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001):

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...].

Nesse sentido, as diretrizes e os instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto da Cidade constituem um conjunto de normas que possibilitam o racional e sustentável aproveitamento do solo urbano, estruturando a vida comunitária, garantindo à propriedade sua devida função social, com o objetivo de melhorar a qualidade do meio ambiente da urbe em toda sua extensão.³³

Nesse viés, preleciona Rech:

Essa diretriz ao mesmo tempo que define o caminho, o futuro da cidade, exigindo para isso políticas públicas, consolida um princípio de direito urbanístico, que dá unidade e consistência ao novo ramo do direito e soluciona conflitos de normas. Também define direitos subjetivos do cidadão, conforme preceitua o inciso I, art. 2º, do Estatuto da Cidade, que declara a garantia do direito à cidade sustentável, incluído o direito à terra urbana e à moradia.³⁴

Então, a proposta dessas diretrizes urbanas sustentáveis seria garantir uma cidade socioambiental às presentes e futuras gerações, visando à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e o combate à degradação ambiental. Essa matriz urbana sustentável evitaria o uso inadequado dos imóveis, o mau-parcelamento

³² JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos na região metropolitana de São Paulo. *Revista Vera Cidade*, ano I, n. 1, p. 1, dez. 2006.

³³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: RT, 2002. p. 21-28.

³⁴ RECH; RECH, *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 46.

do solo, as ocupações irregulares, além de possibilitar a abrandamento dos danos ambientais gerados pela má-gestão urbana.

Acerca das diretrizes sustentáveis, Rech menciona:

Aliás, a diretriz do direito à cidade sustentável deixa expresso “de modo a beneficiar as presentes e futuras gerações”, o que significa dizer que não podem ser políticas decorrentes de um plano de governo, mas de um planejamento jurídico-urbanístico adequado, que contemple questões de curto, médio e longo prazo, de forma segura e permanente, para que as futuras gerações não venham a sofrer as consequências de administrações eleitoreiras, sem compromisso com o futuro e que pensam não mais longe do que no imediatismo de suas reeleições.³⁵

Nesse sentido, o processo de urbanização, seguindo um modelo sustentável proposto desde 1972 pela Convenção de Estocolmo, deverá ser utilizado como base estruturante aos planejamentos urbanos, bem como ao uso adequado do solo, como forma de gerir as cidades, garantindo aos seus cidadãos e às futuras gerações uma vida digna e com qualidade socioambiental.

Considerações finais

A iniciar pelos espaços segregados dos grandes centros urbanos (o fenômeno também já pode ser visto em alguns pequenos e médios centros), até as periferias que não possuem condições mínimas de saneamento, segurança e saúde, lugares em que a presença mínima do Estado (ou até a ausência) deixa essas populações mais vulneráveis à violência. O ritmo louco das cidades, os congestionamentos, a intolerância no trânsito, a poluição sonora e a visual, a inacessibilidade e a exclusão social são elementos que, inelutavelmente, contribuem e estimulam a violência urbana.

Certamente a exclusão social decorrente da ausência de planejamento urbano – segregando espaços nas cidades à população carente, deixando-a completamente desassistida em termos de estrutura urbana e de saneamento básico e segurança – é um fator determinante ao aumento dos casos de violência urbana.

³⁵ RECH; RECH, op. cit., 2010, p. 47.

A sociedade, em geral, torna-se vítima da ausência de regulamentação jurídica para atender às suas necessidades e da ausência de regulamento na ocupação dos espaços urbanos de áreas periféricas, onde, conseqüentemente, se localizam as populações mais pobres e desassistidas de direitos e garantias fundamentais.

Muitos são os danos ambientais resultantes do mau-planejamento urbano como analisado na presente pesquisa. A (in)sustentabilidade proposta pela letra da lei não está sendo garantida nas práticas municipais. Há um total desleixo com relação à gestão das cidades e à distribuição de territórios e populações.

As cidades sustentáveis são propostas como um modelo citadino que atenderia a todas as necessidades socioambientais das presentes e futuras gerações. Entretanto, o que temos são grandes centros urbanos desestruturados, com muitos problemas sociais: pobreza, processo de favelização, violência urbana, dentre outros. Outrossim, decorrentes da má-gestão pública, os cidadãos, essencialmente os mais vulneráveis, sofrem com problemas ambientais, como: esgoto a céu aberto, poluições sonora e visual, enchentes, ilhas de calor, desabamentos, dentre outros desastres.

Para a construção de cidades justas, deve-se agregar o planejamento urbano a políticas públicas, de forma que atendam às necessidades sociais e, também, ambientais da população. O planejamento urbano, seguindo diretrizes sustentáveis, possibilitaria um importante desenvolvimento das cidades e, do mesmo modo, a estruturação de um território igualitário e justo para todos os cidadãos, o que evitaria a ocorrência de problemas sociais e ambientais de forma tão acentuada como se observa nos grandes centros urbanos.

Referências

BRASIL. *Carta Mundial do Direito à Cidade*. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. MMA. Ministério do Meio ambiente. *Instrumentos de planejamento*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-urbano/instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

FRANÇA, Gustavo Antônio; OLIVEIRA, Alexandre Luiz Alves de. A propriedade urbana e o planejamento citadino nos termos do Estatuto da Cidade. *Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: Educs, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características da população*. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao.html>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: E-book Libris, 2006.

JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos na região metropolitana de São Paulo. *Revista Vera Cidade*, São Paulo: ano I, n. 1, dez. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: RT, 2002.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul-RS: Educs, 2010.

_____. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade*. Caxias do Sul-RS: Educs, 2012.

RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul-RS: Educs, 2007.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Org.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

UNRIC. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

A progressividade da alíquota do IPTU no tempo como instrumento de política público-urbana: uma discussão acerca da constitucionalidade da limitação do art. 7º do Estatuto da Cidade

La progresividad de impuestos de propiedad de la tasa en el tiempo como herramienta política pública urbana: una discusión sobre la constitucionalidad del artículo 7º de lo Estatuto de la Ciudad

Fábio Hanauer Balbinot*

Resumo: O presente estudo busca analisar o instituto da progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, instrumento extrafiscal de política urbana que teve sua regulamentação a partir do art. 7º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). O art. 7º do Estatuto das Cidades introduziu diretrizes gerais à progressividade tributária em estudo, limitando a aplicação do instituto no tempo e através de limite na alíquota máxima permitida. Dessa forma, a proposta central de estudo diz respeito à análise da (in)constitucionalidade desse dispositivo legal ante as normas e os valores constitucionais que orientam a progressividade do IPTU no tempo. A investigação proposta é orientada metodologicamente pela argumentação própria da dogmática jurídica de matriz analítica.

Palavras-chave: Política urbana. Progressividade do IPTU no tempo. Estatuto da Cidade. Inconstitucionalidade.

Resumen: El estudio propuesto tiene como objetivo analizar la progresividad del instituto en el tiempo impuesto a la propiedad, instrumento extrafiscal de la política urbana que tenía ordenanzas de artículo 7º del Estatuto de la Ciudad (Lei 10.257/2001). El artículo 7º del Estatuto de la Ciudad introdujo directrices generales para gravar la progresividad en el tiempo, lo que limita la aplicación del instituto en el tiempo ya través de límite en la tasa máxima permitida. Por lo tanto, la propuesta central de las preocupaciones de estudio en cuanto al análisis de la (in)constitucionalidad de este dispositivo frente legal a las normas y los valores constitucionales que orientan la progresividad en el tiempo impuesto a la propiedad. La investigación propuesta se metodológicamente guiada por el razonamiento de la doctrina legal de la matriz analítica.

Palabras clave: Política urbana. Progresividad no tiempo impuesto a la propiedad. Estatuto de la Ciudad. Inconstitucionalidad.

Introdução

A função social da propriedade¹ foi adotada pelo Estado brasileiro como um de seus valores basilares, recebendo o *status* de direito fundamental a partir da

* Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Tributário pela UCS. Advogado. *E-mail:* fhbalbinot@ruarobalbinot.adv.br.

Constituição Federal de 1988 (CF/88), que direcionou a vinculação objetiva do direito à propriedade ao cumprimento de sua função social. Não faltam vozes na doutrina que reconheçam o direito à propriedade como um *direito-meio* e não um *direito-fim*, considerando, assim, a propriedade como um instrumento para que se dê efetividade ao interesse social vinculado à mesma.

Ao Estado cabe, como posição de dever reflexa das disposições de direito fundamental, utilizar instrumentos capazes de dar efetividade ao princípio da função social da propriedade. A CF/88, a partir do art. 182, § 4º, II, instrumentalizou o Poder Público com uma ferramenta de política urbana municipal ao permitir a utilização da progressividade do IPTU no tempo com clara gênese extrafiscal, a fim de servir de meio indutor de implementação de política urbanística a ser definida no Plano Diretor do Município.

Este estudo busca analisar o instituto da progressividade do IPTU no tempo, instrumento extrafiscal de política urbana que teve sua regulamentação a partir do art. 7º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). O referido artigo de lei introduziu diretrizes gerais à progressividade tributária em estudo, limitando a aplicação do instituto no tempo e através de limite na alíquota máxima permitida. Dessa forma, a proposta central de estudo diz respeito à análise da (in)constitucionalidade desse dispositivo legal ante as normas e os valores constitucionais que orientam a progressividade do IPTU no tempo.

A investigação é orientada metodologicamente pela argumentação própria da dogmática jurídica de matriz analítica, dividindo-se a apresentação em dois momentos: no primeiro ponto, busca-se analisar a progressividade do IPTU no tempo como disciplinada no art. 182, § 4º, II da Constituição Federal, destacando sua gênese extrafiscal de política urbana. Ainda nesse ponto, é apresentada a regulamentação do dispositivo constitucional que se procura fazer a partir do art. 7º do Estatuto da Cidade com a apresentação de seus elementos.

O segundo momento do estudo analisa o art. 7º do Estatuto da Cidade sob o enfoque de sua constitucionalidade tanto em sentido formal como material. É apresentada, de forma independente, mas complementar, uma verificação quanto ao preenchimento, ou não, dos requisitos formais e materiais que

¹ Ao longo do texto, utiliza-se a expressão *função social da propriedade* como apresentada na nossa Constituição, a fim de se evitarem discussões terminológicas. Todavia, sob a expressão *função social da propriedade*, este estudo tem por contemplada a função ambiental da propriedade.

envolvem o enunciado normativo trazido pelo dispositivo em foco, procurando demonstrar a ocorrência de inconstitucionalidade daquela norma. Em conclusão, a partir da consideração alcançada pelo estudo proposto, se verifica que o instrumento extrafiscal de política urbana, constituído a partir da progressividade do IPTU no tempo, deve sofrer por parte do Poder Público municipal a atenção especial para servir de meio para se atingir a máxima eficácia do Plano Diretor e da função social da propriedade, sem estar atrelado a qualquer limite que atente contra as normas constitucionais.

A progressividade do IPTU no tempo como instrumento de política público-urbana: regulamentação do art. 182, § 4º, II da CF/88 pelo art. 7º do Estatuto da Cidade

A CF/88, através do art. 5º, XXIII,² estabeleceu uma estreita conexão entre o direito à propriedade e a observação de sua função social.³ Conferindo *status* de ser direito fundamental à função social da propriedade, determinou a necessidade de ser observado do interesse público no exercício daquela, o que é bem-observado por Machado ao afirmar que “a propriedade não é um direito individual que exista para se opor à sociedade, é um direito que se afirma na comunhão com a sociedade”.⁴ No mesmo sentido, Comparato observa que o direito à propriedade se configura como um *direito-meio* e não como um *direito-fim*, sustentando que esse é um instrumento para garantia da proteção de direitos fundamentais, privilegiando, assim, o interesse social acima do interesse particular.⁵

A partir de sua positivação constitucional com natureza de direito fundamental, as normas decorrentes da função social da propriedade têm

² Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXIII – a propriedade atenderá à sua função social. [...]

³ BALBINOT, Fábio Hanauer. Função social da propriedade e a inconstitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal frente à afronta ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. In: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). *Função socioambiental da propriedade*. Caxias do Sul: EducS, 2015. p. 85.

⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 22. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 870.

⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000. p. 143-145.

aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, §1º da CF/88.⁶ Todavia, esse caráter de aplicabilidade imediata não garante eficácia ao princípio da função social da propriedade, sendo que a propriedade, na contramão do que estabelece o texto constitucional, permanece com seu caráter absoluto praticamente inalterado.⁷ Assim, para que se evite o que Benjamin⁸ com propriedade denomina de *Estado teatral*, o Poder Público deve se valer de instrumentos de implementação efetiva dos direitos fundamentais, convertendo a força normativa da Constituição em força ativa,⁹ realizando o que Derani estabeleceu por “operação sistemática de *política de direitos fundamentais*”.¹⁰

O Estado tem à sua disposição diversos instrumentos que lhe permitem conferir efetividade à função social da propriedade como direito fundamental. Entre esses diversos instrumentos, especial destaque se confere, no presente estudo, aos dispositivos tributários, mais especificamente ao IPTU e o estabelecimento de alíquota progressiva no tempo como instrumento de política urbana. O IPTU, de matriz constitucional no art. 156, I,¹¹ é imposto de competência municipal, incidente sobre a propriedade predial e territorial urbana, tendo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, conforme definição do art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN).¹²

Assim como todas as outras espécies tributárias, o IPTU tem duas finalidades essenciais: a finalidade fiscal; e a finalidade extrafiscal.¹³ A finalidade *fiscal* representa a função predominante do tributo, sendo caracterizada pela consideração daquele como instrumento de receitas para o Município, através

⁶ Art. 5º. § 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 40.

⁸ BENJAMIN, Antonio V. Herman. O Estado Teatral e a implementação do Direito Ambiental. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO – DIREITO, ÁGUA E VIDA, 7, 2003, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2003. p. 335-366.

⁹ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991. p. 19.

¹⁰ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 227.

¹¹ Art. 156. “Compete aos Municípios instituir imposto sobre: I – propriedade predial e territorial urbana”.

¹² Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

¹³ Compartilha-se o entendimento de Becker ao defender que, nos tributos, coexistem, simultaneamente, ambas as finalidades; dessa forma, quando se refere que um tributo tem uma função fiscal ou extrafiscal, está-se dando destaque à função predominante, ao seu real objetivo, todavia não se desconsidera a dupla função presente naquele. In: BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007. p. 633.

do custeio por parte da sociedade, garantindo que o Poder Público tenha condições financeiras de cumprir com suas obrigações básicas.¹⁴

No outro vértice da mesma moeda, encontra-se a finalidade extrafiscal do tributo e, em especial do IPTU, sendo entendida por Machado como a característica inerente ao tributo que “se presta como instrumento de intervenção nas atividades dos cidadãos [...] para estimular aquelas consideradas desejáveis e desestimular aquelas consideradas inconvenientes à sociedade”.¹⁵ Os tributos, conforme referido por Torres, “ao lado de sua função de fornecer recursos para as despesas essenciais do Estado, exercem o papel de agentes do intervencionismo estatal na economia, de instrumentos de políticas econômicas”,¹⁶ ou, no caso em análise, de políticas urbanísticas que promovam a função social da propriedade.

Os tributos, a partir de sua finalidade extrafiscal, assumiram um importante papel de instrumento de política pública, como meio de intervenção e de regulação, como observa Montero ao ressaltar que “o Estado passa a utilizar o tributo como instrumento de regulação que lhe permite intervir na direção da atividade econômica com o intuito de alcançar determinados objetivos almejados pela sociedade”.¹⁷ A estreita relação entre a função extrafiscal do tributo e os valores do Estado é destacada por Machado, ao sublinhar que os tributos, a partir da gênese extrafiscal, são utilizados pelo Poder Público no momento em que aquele “se propõe a intervir na atividade econômica e até a praticar outras intervenções buscando realizar os valores que adota”.¹⁸

Nesse sentido, a gênese extrafiscal inerente ao IPTU é utilizada como elemento caracterizador do instrumento de intervenção proposto pela CF no direito à propriedade com o objetivo de conferir efetividade à função social daquela, conforme se afere do art. 182, § 4º, II, que tem a seguinte redação:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
[...]

¹⁴ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 177.

¹⁵ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 64.

¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Sistemas constitucionais tributários*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 634.

¹⁷ MONTERO, op. cit., p. 179.

¹⁸ MACHADO, op. cit., p. 64.

§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
[...]
II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; [...].

O constituinte, através do art. 182, fixou uma norma-diretriz de política pública urbana, fixando objetivos a serem seguidos pelos administradores, dando especial destaque à função social da propriedade.¹⁹ Definiu, ainda, a possibilidade do Poder Público municipal de valer-se da progressividade do IPTU no tempo como instrumento indutor com vias de direcionar o proprietário para que o mesmo dê ao imóvel o aproveitamento definido no Plano Diretor municipal.²⁰ Em linhas gerais, a nossa Constituição permitiu que, em razão da função social da propriedade e para atender ao aproveitamento do solo conforme definido pelo Município no Plano Diretor, o Poder Público municipal utilize a função extrafiscal do IPTU e defina alíquotas progressivas no tempo em caso de desrespeito do proprietário à destinação de seu imóvel prevista no Plano Diretor.

A progressividade do IPTU admitida pelo art. 182, § 4º da CF/88 trata-se de puro instrumento de política urbana, cujo tributo é utilizado com sua função extrafiscal de forma saliente em prol da ordenação urbanística municipal.²¹ O constituinte, não por acaso, posicionou o art. 182, § 4º no *Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Da Política Urbana*, deixando consignada expressamente sua gênese de instrumento de política pública urbana. A progressividade do IPTU, tratada pelo enunciado normativo citado, não se

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 695.

²⁰ Plano Diretor é um instrumento jurídico regulado pelo arts. 39 a 42-B do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), sendo definido por Rech e Rech como “uma lei que resulta de um processo de conhecimento epistêmico e hermenêutico, que transcende a mera profusão de normas urbanísticas, como normalmente tem ocorrido. Ele tem que expressar ou significar um projeto de cidade e de município sustentável às presentes e futuras gerações, vinculando todos os atos significativos da Administração Municipal, que dizem respeito à construção desse projeto”. (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. p. 84).

²¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 427.

confunde com a progressividade do IPTU prevista no art. 156, § 1º, I e II²² da Carta Federal que, com caráter eminentemente fiscal, permitiu ao Poder Público fixar alíquotas progressivas e diferenciadas em razão do valor do imóvel.²³

O art. 182, *caput*, relegou à competência da lei federal a regulamentação do referido enunciado normativo, com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais de política urbana. Nessa lógica, foi promulgada, em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257, autodenominada *Estatuto da Cidade*,²⁴ que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade, embora sem o caráter de auto-aplicabilidade, desenvolve as normas gerais em matéria de política de desenvolvimento urbano que devem ser observadas pelos Municípios quando elaborarem seus Planos Diretores ou praticarem atos administrativos de sua competência, conforme bem observam Rech e Rech.²⁵

Através do art. 7º, em seção própria denominada *Do IPTU progressivo no tempo*, o Estatuto da Cidade procurou regular e determinar as diretrizes gerais quanto à progressividade do IPTU tratada no art. 182, § 4º, II da CF/88. Assim dispões o Estatuto da Cidade:

Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º. É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

²² Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: § 1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel. II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. [...].

²³ COELHO, op. cit., p. 427.

²⁴ Art. 1º. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

²⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 43-44.

O art. 7º reproduzido faz referência expressa ao art. 5º²⁶ do mesmo dispositivo legal, enunciado esse que determina a possibilidade ao Município, através do seu Plano Diretor, de definir o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a fim de que o imóvel cumpra, assim, a sua função social, direito fundamental coletivo oponível ao proprietário do imóvel. Caso não ocorra a utilização do solo nos termos definidos pelo Plano Diretor, cabe ao Município a aplicação da progressividade da alíquota do IPTU ao longo do tempo em que a orientação é descumprida.

Quanto à progressividade da alíquota no tempo, o art. 7º, através de seus parágrafos 1º e 2º, estabelece normas de aplicação e limitadores de percentual e de tempo em que a mesma poderá ter sua progressividade configurada. Pelas normas definidas pelo dispositivo citado, o Município poderá aplicar a progressividade da alíquota de forma que a mesma não exceda duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento, limitando a essa a alíquota a ser aplicada após o quinto ano em que se verifica o descumprimento e até que se cumpra a obrigação.

Em que pese o reconhecimento da relevância do tratamento apresentado pelo art. 7º do Estatuto da Cidade que procurou regulamentar o art. 182, § 4º, II da CF/88 e a aplicação da progressividade do IPTU no tempo, este estudo sustenta que o mesmo não se alinha às normas constitucionais tanto em seu aspecto formal como material. Dessa forma, como abaixo se demonstra, o art. 7º

²⁶ Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º. Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º. O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º. A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º. Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º. Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

do Estatuto da Cidade deve ter sua inconstitucionalidade declarada, revogando-se aquele e, especialmente, as limitações regulamentadas quanto à progressividade da alíquota do IPTU no tempo, até em respeito à função social da propriedade, valor constitucional que justifica o instrumento extrafiscal em estudo.

Da inconstitucionalidade formal e material do art. 7º do Estatuto da Cidade

Conforme demonstrado, o art. 7º do Estatuto da Cidade buscou regulamentar o art. 182, § 4º, II da CF/88 que disciplina a progressividade do IPTU no tempo como instrumento de política urbana. Todavia, o referido enunciado normativo não ultrapassa uma análise mais acurada quanto à sua constitucionalidade, sendo apontados por esta investigação vícios formais e materiais na concepção do referido dispositivo.

Com o objetivo de permitir uma melhor análise das análises realizadas, divide-se a fundamentação das inconstitucionalidades citadas em dois momentos distintos: um primeiro demonstrando o vício de concepção formal e, num segundo momento, a inconsistência constitucional-material.

Da inconstitucionalidade formal

O Estatuto da Cidade, lei federal de caráter ordinário, apresenta, no seu art. 7º, normas gerais tributárias de aplicabilidade em relação ao IPTU e à sua progressividade no tempo, estabelecendo diretrizes aos Municípios quanto à matéria, especialmente ao fixar prazo à progressividade, bem como procedimentos de aumento e definição de alíquota máxima. Dessa forma, o referido dispositivo invadiu a esfera de competência reservada à Lei Complementar,²⁷ nos termos do art. 146, III da CF/88,²⁸ ao estabelecer regras gerais tributárias aos Municípios, o que é sustentado por Carraza.²⁹ Assim, como

²⁷ A Lei Complementar é definida pelo art. 69 da CF/88 que atribui essa qualificação à lei que depender da aprovação da maioria absoluta.

²⁸ Art. 146. Cabe à lei complementar: III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

²⁹ CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 113.

consequência, tem-se o primeiro motivo para considerar o art. 7º do Estatuto da Cidade como inconstitucional.

A instituição de tributos, bem como seu aumento, é matéria de competência de lei ordinária, em respeito ao princípio da legalidade estrita, normatizado pelo art. 150, I³⁰ do Diploma Legal de 1988. Entretanto, quanto à regulamentação das normas gerais em matéria tributária, o constituinte, através do art. 146, III, optou por atribuir à Lei Complementar a sua competência. Assim, para que o legislador possa instituir normas gerais em matéria tributária, a CF/88 exige que haja a submissão da mesma ao *quorum* qualificado determinado pelo art. 69³¹ do texto constitucional, que prevê a necessidade de aprovação pela maioria absoluta nas duas Casas do Congresso Nacional.

No caso concreto analisado, o art. 7º do Estatuto da Cidade, ao regular o art. 182, § 4º, II da CF/88, conforme bem-apontado por Carraza, “ao invés de tratar simplesmente de questões urbanísticas, a aludida *lei federal* ‘ditou’ regras tributárias aos Municípios, desbordando de seu campo de atuação”.³² Dessa forma, o referido dispositivo, mesmo que sob a égide de *lei federal ordinária*, avançou em matéria que é de competência exclusiva de Lei Complementar, nos termos do referido art. 146, III da CF/88, o que torna aquele inconstitucional por vício de origem formal.

Nesse sentido, o art. 7º do Estatuto da Cidade não ultrapassa um *controle formal* de sua constitucionalidade, visto que aquele disciplina matéria de competência qualificada sem observar as regras formais estatuídas constitucionalmente. Bonavides, dissertando sobre a formalidade constitucional de um dispositivo legal, participa que a análise da mesma “tem por objetivo um mero acatamento às formas constitucionais, de modo que não haja desrespeito à forma prescrita nem o órgão legiferante, ao fazer a lei, exceda a competência”.³³ No caso em análise, o dispositivo analisado não atinge os requisitos formais exigidos constitucionalmente para sua validade.

³⁰ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...].

³¹ Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

³² CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 113.

³³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 305.

Da inconstitucionalidade material

Além de não ultrapassar a análise formal quanto à sua constitucionalidade, o art. 7º do Estatuto da Cidade igualmente não supera o controle baseado na análise material de seu conteúdo. O dispositivo em estudo contraria normas constitucionais a partir do momento em que estabelece limites de tempo e de alíquota quanto à progressividade do IPTU como política urbana. Para a proposta realizada, parte-se do pressuposto de que o dispositivo em comento teria superado a exigência formal de sua constitucionalidade, o que se demonstrou alhures que não ocorre, todavia se admite para fins de viabilizar a investigação proposta.

Da observação analítica do art. 7º do Estatuto da Cidade tem-se que aquele concebe regras de aplicação da progressividade do IPTU, limitando a progressividade da alíquota no prazo de cinco anos consecutivos, determinando que o valor da alíquota não poderá ser excedente a duas vezes o valor daquela praticada no ano anterior e, por fim, instituiu um limite de quinze por cento para alíquota do tributo municipal. Esses limitadores contrariam o art. 182 da CF/88 e, em especial, os valores de Estado protegidos a partir da utilização da progressividade do IPTU como instrumento de política urbana.

Conforme analisado, a progressividade do IPTU permitida pelo art. 182, § 4º, II da CF/88 trata-se de puro instrumento de política urbana, cujo tributo é utilizado em sua função extrafiscal em prol da ordenação urbanística municipal. A partir desse pressuposto de análise, há que se considerar que a *progressividade no tempo*, tratada pelo art. 182, § 4º, II da Carta Magna tem como único fundamento de aplicação a contrariedade ao Plano Diretor,³⁴ tanto que foi propositadamente inserida no capítulo dedicado à política urbana e não inserido no capítulo referente à ordem tributária. O que se tem na intenção constitucional da progressividade do IPTU no tempo a partir da norma do art. 182, § 4º, II da CF/88 é a instrumentalização do Poder Público municipal, para que possa dar eficácia ao interesse social da propriedade definida no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 47, expressa com precisão os valores constitucionais inseridos na progressividade do IPTU ao determinar que aqueles

³⁴ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 427.

serão diferenciados em função do interesse social. Nesse mesmo sentido, Rech e Rech bem lecionam ao afirmar que a função extrafiscal de planejamento urbano busca “cumprir as diretrizes do projeto da cidade, os princípios urbanísticos e especialmente o direito subjetivo do cidadão a uma cidade sustentável”.³⁵

A perspectiva material da função social da propriedade, inserida no rol dos direitos fundamentais constitucionalizados, vincula-se à proteção dos valores estruturais do Estado e da própria sociedade, consagrados pela CF/88.³⁶ A disposição da função social da propriedade, como indutora do Direito Urbanístico em nível constitucional, tem consequências decisivas na proteção que aquela recebe, bem como no reflexo que suas normas têm sobre os valores do Estado, da própria Constituição e, em especial, sobre todo o sistema jurídico nacional.

Assim, considerando o valor constitucional inserido na progressividade do IPTU pelo art. 182, § 4º, II da CF/88, compartilha-se com o entendimento de Côelho para quem a progressividade “pode ser exercitada até a exaustão se o proprietário de *solo urbano não-edificado, subutilizado e não-utilizado* se mantiver teimoso e recalcitante em promover o seu adequado aproveitamento”.³⁷ Por essa análise, conclui-se que a limitação da progressividade do IPTU no tempo, trazida pelo art. 7º do Estatuto da Cidade é materialmente inconstitucional, uma vez que estabelece limitações à progressividade e ao exercício desse instrumento que vão na contramão dos valores constitucionais que justificam a extrafiscalidade estabelecida pelo art. 182, § 4º, II da nossa Constituição.

Admitir-se como válida a limitação à progressividade normatizada pelo Estatuto da Cidade significaria negar o valor constitucional da função social da propriedade, como princípio fundamental justificador do instrumento extrafiscal previsto no art. 182, § 4º, II da Constituição brasileira, esta é a conclusão de Côelho que fundamenta seu entendimento sustentando que “se a tributação não

³⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 228.

³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl., 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 92.

³⁷ COÊLHO, op. cit., p. 427.

chegar às raias do insuportável, não há razão para a utilização da progressividade (como *técnica extrafiscal*), reduzida a mera figura de retórica”.³⁸

Não obstante a fundamentação aqui exposta, há que se considerar a possibilidade de contraposição desse entendimento por quem sustente que a não consideração dos limites da progressividade e da taxa do IPTU no tempo alteraria a proibição de que o tributo seja utilizado com efeito sancionatório, bem como atingiria o princípio da não utilização do tributo com fins confiscatórios.³⁹ Todavia, em que pese o respeito por tais posicionamentos, entende-se que esses não se sustentam na análise específica da progressividade permitida pelo art. 182, § 4º, II da Constituição brasileira de 1988.

Conforme já sustentado, a extrafiscalidade, nesse caso específico, está direcionada pelo valor constitucional reflexo do princípio da função social da propriedade, sendo que a progressividade do IPTU no tempo é instrumento de política urbana aplicável se, e somente se, houver, no destino do imóvel, contrariedade ao *Plano Diretor*. Assim, conforme alerta Coêlho,⁴⁰ não é o tributo IPTU que é aplicado pelo mau-uso da propriedade (o que, se fosse o caso, daria caráter de sanção ao imposto), mas a *progressividade de alíquota* é a consequência da contrariedade às diretrizes do *Plano Diretor*. Está afastado, assim, o argumento de que o tributo, nesses casos, teria efeito de sanção, visto que o descumprimento do Plano Diretor tem como consequência a progressividade, e não, o tributo.

De igual forma, não se sustenta a arguição de que, no caso em estudo, a progressividade do IPTU no tempo sem limitações contrariaria o princípio constitucional da vedação de utilização do tributo com efeitos confiscatórios. Baleeiro, lecionando sobre a aplicação do princípio do não confisco sobre tributos com caráter eminentemente extrafiscal, como o proposto neste estudo, explica que “não ofendem a Constituição impostos que, em função extrafiscal, são instituídos com propósito de compelir ou afastar o indivíduo de certos atos ou atitudes”.⁴¹ Fato decisivo para a consideração ora proposta é que a

³⁸ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 427.

³⁹ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...]: IV – utilizar o tributo com efeito de confisco.

⁴⁰ COÊLHO, op. cit., p. 428.

⁴¹ BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 567.

progressividade do IPTU no tempo, como instrumento de política urbana, é norma inserida objetivamente pela CF/88 com base em valor fundamental inerente ao respeito à função social da propriedade, recepcionado pelo constituinte como diretriz do Estado brasileiro.

Nessa seara, pelo todo exposto, conclui-se que as diretrizes determinadas pelo art. 7º do Estatuto da Cidade estão eivadas de inconstitucionalidade tanto formal como material. Todavia, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo normativo em estudo não é óbice para que os Municípios, valendo-se de suas prerrogativas constitucionais de legislarem sobre matéria tributária, e com fundamento no permissivo constitucional do art. 182, § 4º, II, instituam a progressividade do IPTU no tempo como instrumento de política pública a partir do descumprimento da função social da propriedade definida no Plano Diretor municipal, definindo, na legislação, a forma de aplicação da mesma, para que se atinja a máxima eficácia do instrumento, sem estarem atrelados a quaisquer limites que atentem contra as normas constitucionais.

Considerações finais

A progressividade do IPTU no tempo é importante ferramenta de política urbana que deve ser utilizada pelos Municípios a partir da definição das áreas de interesse social e da destinação do uso do solo por parte do Plano Diretor municipal. A CF/88, de forma direcionada, alocou a permissão de instituição da progressividade em estudo no capítulo correspondente à política urbana, deixando expresso que o valor constitucional de destaque, nesse instrumento, é a função social da propriedade.

A partir dessa consideração, a limitação do instituto, realizada por parte do Estatuto da Cidade, através do art. 7º, atua contra os valores constitucionais e norma atribuída ao enunciado normativo do art. 182, § 4º, II da CF/88. Ademais, aquele dispositivo visa a dar diretrizes gerais de Direito Tributário sem a qualificação de Lei Complementar exigida pelo constituinte para a disciplina da matéria. Por essas razões, opera-se a inconstitucionalidade formal e material do referido dispositivo de lei.

Como consequência da inconstitucionalidade – verificada sobre o referido dispositivo do Estatuto da Cidade – tem-se como inexistentes as limitações

estabelecidas naquela. Assim, com fundamento no permissivo constitucional do art. 182, § 4º, II, cabe aos Municípios instituírem a progressividade do IPTU no tempo como instrumento de política pública a ser aplicado quando houver inobservância das regras de utilização do solo definidas no Plano Diretor de cada Município. O instrumento extrafiscal deve ser utilizado para que se atinja a função social da propriedade definida na legislação municipal, sem estar relativizado por qualquer limite quanto à sua aplicação.

A progressividade do IPTU no tempo é ferramenta de ampla eficácia que deverá ser utilizada pelos gestores municipais para dar cumprimento ao valor constitucional que o instituiu, a função social da propriedade e o bem-estar dos habitantes. A periodicidade da incidência e da progressividade, bem como a alíquota incidente, em cada etapa da variável *tempo*, devem ser definidas por lei municipal, a fim de que se dê efetiva implementação à política urbana definida no Plano Diretor.

Referências

BALBINOT, Fábio Hanauer. Função social da propriedade e a inconstitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal frente a afronta ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. In: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). *Função socioambiental da propriedade*. Caxias do Sul: Educus, 2015.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BENJAMIN, Antonio V. Herman. O Estado Teatral e a implementação do Direito Ambiental. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO – DIREITO, ÁGUA E VIDA, 7, 2003, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2003. p. 335-366.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 1º ago. 2016.

_____. Lei 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 11 jul. 2001.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl., 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1994.

TORRES, Ricardo Lobo. *Sistemas constitucionais tributários*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

Direito fundamental ao meio ambiente e a inconstitucionalidade da Lei do Parcelamento do Solo

Fundamental right to the environment and the unconstitutionality of Law of Land Installment

Augusto Antônio Fontanive Leal^{*}

Grayce Kelly Bioen^{**}

Jeferson Dytz Marin^{***}

Resumo: O presente trabalho objetiva realizar uma análise da “Lei do Parcelamento do Solo”, detalhando seus aspectos e demonstrar sua omissão quanto ao direito fundamental ao meio ambiente. Também se busca comprovar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, a partir de sua petrificação no ordenamento constitucional, compulsando sua necessária observação por todo o ordenamento jurídico. Com isso, objetiva-se aferir a inconstitucionalidade da Lei do Parcelamento do Solo, pois que datada de 1979, não condiz com o direito fundamental ao meio ambiente, conforme a Constituição brasileira promulgada em 1988. O presente estudo fará uso de bibliografia pertinente ao tema, em conjunto com textos legais de modo a viabilizar a metodologia hermenêutica.

Palavras-chave: Direito fundamental. Meio ambiente. Constituição. Hermenêutica.

Abstract: This paper aims to carry out an analysis of the “Law of Land Installment”, detailing its features and demonstrate its omission when considering the fundamental right to the environment. Also, it seeks to demonstrate ecologically balanced environment as a fundamental right, from its petrification in the constitutional order, studying its necessary observation by all laws. Thus, aim shall be to assess the unconstitutionality of Law of Land Installment, dated since 1979 is not consistent with the fundamental right to the environment, according to the Brazilian Constitution enacted in 1988. This study will make use of relevant literature the subject, together with legal texts in order to enable the hermeneutic methodology.

Keywords: Fundamental right. Environment. Constitution. Hermeneutics.

^{*} Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do grupo de pesquisa “Alfajus”. Advogado. E-mail: aafleal@ucs.br

^{**} Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Participante do grupo de pesquisa “Alfajus”. Integrante do Corpo Editorial da Revista *Direito Ambiental e Sociedade* (RDAS). E-mail: graycekellybioen@gmail.com.

^{***} Doutor e Mestre em Direito. Advogado. Professor no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor em cursos de pós-graduação de diversas Instituições de Ensino Superior, dentre as quais: Esmafe, Unoesc, Unisinos e Unifra. Membro Honorário da Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPC). Membro do Instituto de Estudos Municipais (IEM). Membro do Instituto de Hermenêutica Jurídica (IHJ). Líder do grupo de pesquisa “Alfajus”. Autor de diversos livros jurídicos, dentre os quais: *Relativização da coisa Julgada e inefetividade da jurisdição* (Juruá, 2015); *Crise da jurisdição e decisionismo em Alexy: prisioneiros da liberdade* (Juruá, 2015); e *Jurisdição e processo IV: coisa julgada* (Juruá, 2013).

Introdução

A Constituição brasileira de 1988 (CF/88) mostra a importância dada pela sociedade à preservação e defesa da natureza. Essa preocupação, expressada no ordenamento constitucional, surge como consequência do processo de autopromoção de si como rei da natureza realizada pelo homem e a consequente crise ambiental vivenciada.

Por certo, essa preocupação, justamente por antes não se ter na Constituição brasileira o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, traz à tona a reanálise de diversos dispositivos legais que foram recepcionados pelo ordenamento jurídico sem uma compreensão de sua substancialidade.

Dentre diversos casos em que isso pode ter ocorrido, o presente estudo busca analisar a Lei do Parcelamento do Solo (doravante LPS) (Lei 6.766/1979) e seu procedimento em conjunto com o direito fundamental ao meio ambiente, possibilitando uma compreensão circular dos dois textos legais para que, no final se possibilite aferir acerca da inconstitucionalidade dessa lei, em razão de sua não observância acerca da preservação e defesa da natureza.

Para tanto, em um primeiro capítulo, se objetiva demonstrar o *status* de direito fundamental que é dado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por conseguinte, serão estudadas as determinações dispostas na LPS em conjunto com sua omissão no que diz respeito à preservação da natureza.

No final, é realizada uma interpretação sobre a inconstitucionalidade da dita lei em conjunto com o direito fundamental ao meio ambiente, com base na inobservância da lei ordinária quanto à preservação e defesa da natureza, petrificada no ordenamento constitucional. A referida interpretação se efetiva com o auxílio da hermenêutica filosófica e sua contribuição no campo científico-jurídico.

O cenário urbano e a necessária observação do direito fundamental ao meio ambiente

A CF/88 teve papel importante na consolidação de um novo paradigma ambiental, pois permitiu que o meio ambiente fosse percebido como relevante para às presentes e futuras gerações, ampliando o alcance que lhe era atribuído

até então. Pode-se dizer que sua promulgação, inspirada por fortes tendências internacionais, como a Conferência de Estocolmo e a Carta Política de países, como: Espanha, Portugal e Grécia,¹ alteraram substancialmente o tratamento conferido à natureza, colocando-a em novo patamar.

Percebe-se que entre as limitações enfrentadas pelas Constituições anteriores, a título exemplificativo, existe a falaciosa argumentação de que a proteção do meio ambiente deveria existir apenas quando importasse às questões relacionadas à saúde, como aponta Padilha:

Por falta de tratamento próprio, a defesa do meio ambiente se fazia apenas pela via indireta da proteção à saúde, e não havia preocupação com a degradação ambiental, mas sim, com a degradação sanitária. Tal limitação da proteção jurídica aos contornos do direito à saúde se mostrou frágil para a defesa do meio ambiente e seus variados componentes, pois mesmo que a proteção ambiental implique, indiretamente, também a proteção da saúde humana, não se trata, em absoluto, de direitos idênticos, apenas convergentes.²

Entretanto, hoje, é sabido que o Direito Sanitário e o seu intercâmbio com o Direito Ambiental é apenas um pequeno eixo na interdisciplinaridade que envolve esse novo ramo jurídico, que vem ganhado força nas últimas décadas e influenciando nas áreas que, há pouco tempo, jamais cogitavam de conexão, como é o caso da arquitetura, que está intrinsecamente relacionada às questões ambientais, sendo que a formação do profissional dessa área pressupõe conhecimento de ecologia, o que para Sirkis pode ser assim interpretado:

A ecologia urbana, portanto, não se confunde com simples conservação do verde e de amenidades paisagísticas nem com um zoneamento nostálgico da vida rural como os subúrbios motorizados de classe média norte-americana. A ecologia urbana envolve a sustentabilidade econômica, social, energética, das relações humanas e daquelas entre o ambiente natural e o construído.³

¹ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens M. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 80-81.

² PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 156.

³ SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2008.

A sustentabilidade, embora possua conceito abstrato e de difícil interpretação,⁴ relaciona-se com a preocupação do Direito Urbanístico com a preservação ambiental em um contexto de crescimento populacional que demanda um número cada vez maior de construções destinadas a moradias e espaços de recreação, o que vai ao encontro do pensamento de Freitas:

*Sustentável é a política que insere todos os seres vivos, de algum modo, neste futuro comum, evitando apego excessivo a determinado padrão material de vida. Por outras palavras, considerar a satisfação das necessidades das gerações atuais e futuras foi e é relevante, mas diz muito pouco sobre o caráter valorativo de sustentabilidade.*⁵

Assim sendo, percebe-se que a sustentabilidade está relacionada a uma política inclusiva, que permite a existência de uma coletividade; que, ao construir o presente, assegure o direito fundamental ao meio ambiente das futuras gerações. Por sustentável entende-se o abandono do velho paradigma antropocêntrico, individualista e pragmático, que, durante muitos séculos, foi a única realidade conhecida.

Nesse sentido, importante é frisar que, embora as necessidades das gerações presentes e futuras digam muito pouco a respeito de sustentabilidade, ao existirem e surgirem como questionamentos a serem enfrentados, demonstram uma preocupação, ainda que tímida, com a causa “verde”; fazendo com que essa nova concepção, que até então era parte de um relatório, ganhasse força e se tornasse um princípio do Direito Ambiental e do Direito Constitucional, conforme o autor complementa:

*Importante sublinhar que o conceito aperfeiçoado de sustentabilidade não pode ignorar, sob hipótese alguma, a condição jurídico-política do princípio, melhor ainda, a sua estatuta constitucional (no sistema brasileiro), sem prejuízo da densificação infraconstitucional.*⁶

Percebe-se que a sustentabilidade irradiou-se pelo ordenamento jurídico, ultrapassando-o de modo que fosse capaz de influenciar nas mais diversas áreas,

⁴ COMISSÃO Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1991. p. 9-10.

⁵ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 47.

⁶ *Ibidem*, p. 48.

alterando os modelos de produção, fazendo com que o desenvolvimento econômico, embora necessário,⁷ seja sustentável, como assevera Freitas:

Nesse prisma, a sustentabilidade não pode ser considerada um tema efêmero ou de ocasião, mas prova viva da emergência de uma racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, medidora de consequências e aberta. O culto tosco e desenfreado do imediatismo, com seus fetiches tirânicos ou servís, está dramaticamente em cheque.⁸

A sustentabilidade, nesse caso, que ganhou notoriedade com o Relatório Brundtland, deixa de ser um conceito teórico e passa a ser considerada um exercício constante no desenvolvimento das atividades urbanas, que deverão observá-la na criação e modificação de Planos Diretores e nas construções realizadas, fazendo com que a busca incessante e ferrenha pelo crescimento não resulte no abandono da preservação da natureza.

Até mesmo porque, entre os grandes perigos a serem considerados, encontram-se o imediatismo na concretização de obras, eis que qualquer projeto demanda um planejamento pensado tanto no presente quanto no futuro, considerando as diversas intempéries que podem vir a ocorrer ao longo dos anos.

Nessa seara, cita-se o caso recente do desabamento da ciclovia Tim Maia no Rio de Janeiro, inaugurada em 17 de janeiro de 2016, onde foram gastos, aproximadamente, quarenta e quatro milhões de reais. Após ser atingida por uma forte onda no dia 21 de abril de 2016, foi destruída e desmoronou, matando pelo menos duas pessoas. Nas palavras do Engenheiro Eulálio,

já participei da construção de plataformas da Petrobras e, em obras assim, é preciso prever o efeito do que chamamos de “onda centenária”, ou seja, a onda mais forte gerada num período de cem anos segundo as estatísticas. O projeto não deve ter previsto nenhum efeito de onda.⁹

⁷ FREITAS, Vladimir de Passos. A desejada e complexa conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente no Brasil. *Revista Direito Ambiental e Sociedade – RDAS*, Caxias do Sul: Educv, v. 4, n. 1, p. 235-563, 2014.

⁸ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 29.

⁹ BBC BRASIL. *Membro do Crea-RJ aponta possível falha de projeto em ciclovia que desabou*. 2016. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/membro-do-crea-rj-aponta-possivel-falha-de-projeto-em-ciclovia-que-desabou,80d04afbe024f6cbf077a24efde49340njck6dgb.html>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

Situações como essa demonstram a complexidade existente entre renovação urbana e proteção do meio ambiente, conforme expõe Silva ao tratar da temática Direito Urbanístico:

Há na correlação *renovação urbana e proteção do meio ambiente urbano* uma tensão entre valores que se opõem. De um lado, a necessária e indispensável adequação da cidade aos valores do progresso, mediante a remodelação de áreas, zonas ou bairros envelhecidos e deteriorados; de outro, a necessária e também indispensável preservação da memória da cidade, mediante a proteção do ambiente urbano. A renovação, assim, terá de ser comedida, a fim de manter um equilíbrio entre as duas exigências; por outro lado, a preservação necessária não deverá ser estática, mas buscará mais a revitalização do antigo que sua mera conservação.¹⁰

Nesse sentido, a conciliação não é uma simples faculdade a ser exercida, mas obrigatória, pois, desde a promulgação da Carta Magna vigente, foi assegurado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado através do art. 225, conforme anuncia Leite:

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus arts. 225, caput, e 5º, § 2º, atribuiu, de forma inédita, ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito Ambiental brasileiro. Referidos deveres do Poder Público se manifestam como obrigações positivas (de fazer) e negativas (não fazer), formando a Política Constitucional Ambiental.¹¹

A importância relegada ao dispositivo constitucional que consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em um dos pressupostos do Estado de Direito Ambiental, pois serve como plano de fundo à consolidação e ao aperfeiçoamento de princípios norteadores de questões relacionadas à natureza. Também fornece inspiração à edição de dispositivos legais concernentes. Isso porque, em suas características, são encontradas a irrenunciabilidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade, que fundamentam todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, esclarece Benjamin:

Como direito fundamental, ao equilíbrio ecológico, atribui-se irrenunciabilidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, características que, posteriormente, informarão a ordem pública e ambiental e o próprio marco

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 327.

¹¹ LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 50.

jurídico dorsal do Direito Ambiental Brasileiro. [...] A fundamentalização de direitos dessa natureza – conectados a beneficiários fragmentários (a difusidade dos sujeitos-titulares atuais), futuros (as gerações futuras), ou destituídas de voz ou estatura processual própria (os seres vivos e os processos ecológicos essenciais) – traz consigo a presunção absoluta de que a sua existência ou afirmação independe da permanente e imediata revolta das vítimas contra as violações eventualmente praticadas.¹²

Em outras palavras, o meio ambiente como direito fundamental independe da existência e consciência da coletividade quanto aos danos ambientais realizados e à inércia com que os indivíduos reagem ao descobrirem os danos, pois, apesar de serem titulares e possuírem legitimidade para exercer o direito que possuem de ter acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tanto para si quanto às futuras gerações, a dimensão atribuída a essa garantia constitucional ultrapassa a titularidade coletiva, afastando-a da renúncia, prescrição e alienação de modo a desencadear uma verdadeira aproximação dos direitos de personalidade.

Com isso, surge a importância de que o direito fundamental ao meio ambiente seja observado como uma norma de plena eficácia e aplicabilidade, sendo essencial que suas determinações se façam presentes em todo o ordenamento jurídico brasileiro, de forma a condizer com a efetiva preservação e defesa da natureza.

Para tanto, na próxima seção, será realizada a análise da PS, demonstrando parte de seus artigos como forma de exemplificar a sua omissão quanto ao direito fundamental ao meio ambiente, para, posteriormente, aferir acerca da sua inconstitucionalidade.

Características da Lei do Parcelamento do Solo

Apesar de o cenário que antecedeu à Carta Magna de 1988 ter sido resultante de vários séculos em que o meio ambiente foi visto como nada além do que uma forma de *habitat*,¹³ sem que houvesse preocupação quanto ao uso de seus recursos naturais, que se acreditava serem infinitos, e as questões

¹² BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens M. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 118.

¹³ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 183-184.

eventualmente discutidas relacionavam-se a divisões e disputas territoriais, bem como ao controle de doenças, o paradigma pós-moderno busca mecanismos capazes de reverter os efeitos ocasionados pela ignorância e passividade do passado, encontrando elementos que promovam uma verdadeira ecologização dos processos relacionados aos desenvolvimentos econômico, científico, industrial, que, direta ou indiretamente, necessitam fazer uso de bens ambientais.

Em meio a um viés ecocêntrico, em que reina a valorização do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado como direito fundamental, a presença de princípios como o da prevenção ganha fôlego, conforme aduzem Sarlet e Fensterseifer:

Na configuração do atual Estado de Direito, a questão da segurança ambiental toma um papel central, assumindo o ente estatal a função de resguardar os cidadãos contra as novas formas de violação de sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força do impacto ambiental (socioambiental) produzido pela sociedade de risco (Ulrich Beck) contemporânea. O Estado de Direito Ambiental com o propósito de promover a tutela da dignidade humana em face dos novos riscos ambientais e da insegurança gerada pela sociedade tecnológica contemporânea deve ser capaz de conjugar os valores fundamentais que emergem das relações sociais e, por meio das suas instituições democráticas (e adequada regulação jurídica), garantir aos cidadãos a segurança necessária à manutenção e proteção da vida com qualidade ambiental, vislumbrando, inclusive, as consequências futuras resultantes da adoção de determinadas tecnologias.¹⁴

E a grande problemática trazida ao parcelamento do solo¹⁵ reside na ausência de previsão legal na Lei 6.766, de 1979, quanto à preservação ambiental e à prevenção de eventuais desequilíbrios e danos ecológicos que poderiam vir a ser ocasionados. Considerando que o Estado de Direito Ambiental é uma construção que se funda na dignidade humana, e que os eventuais riscos atinentes a ela e o caráter estritamente antropocêntrico e utilitarista da legislação em análise representam uma afronta ao art. 225 da CF/88, fazendo, com isso, que a referida lei penda à inconstitucionalidade.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva 2014. p. 14.

¹⁵ O parcelamento do solo consiste na divisão da propriedade em loteamentos ou desmembramentos, sendo que por loteamentos se considera a divisão em glebas específicas, que darão origem a novas vias de circulação e modificação das que já existem, enquanto nos desmembramentos ocorre a divisão em glebas com o reaproveitamento das estruturas já existentes.

Os loteamentos fechados, também conhecidos como condomínios, são a forma de parcelamento mais conhecida pela população e também fruto de inúmeras discussões jurídicas, já que seu acesso é limitado a uma pequena população, e há quem defenda que isso seria uma afronta aos direitos da coletividade. Nesse sentido, é a opinião de Freitas:

Existe em nossa realidade diária outra situação onde os bens de uso comum do povo e de seu uso especial são desafetados e utilizados para realizar justiça social e a função da propriedade pública, como, por exemplo, a construção de habitações para desfavelização. Neste caso, o que está sendo atendida em primeiro lugar também é a vontade do favelado, que procura por sossego, segurança e conforto pessoal; apenas indiretamente se realiza o interesse público da integração social. Nem por isso se fala em ilegalidade desses empreendimentos, ou na prevalência do interesse privado sobre o público.¹⁶

O autor, embora reconheça a discussão doutrinária existente, atenta para o fato de que há preconceito relacionado aos condomínios, por se tratar, à primeira vista, de moradias destinadas a uma classe social mais favorecida, o que por si só não é verdadeiro. Porém, por ora se busca analisar a questão atinente à omissão na LPS quanto à preservação ambiental, de modo a possibilitar que os referidos condomínios sejam construídos sem a devida observância do direito fundamental ao meio ambiente.

Nesse sentido, importante é salientar o caso conhecido na região da Serra gaúcha que vem causando inúmeras polêmicas. Trata-se do loteamento “Vale dos Vinhedos”, também conhecido como Parque dos Vinhedos.¹⁷ A região, famosa por suas paisagens únicas, tem sido loteada, fazendo com que a bela geografia verde dê espaço a gélidas construções. Isso que só ocorre porque a legislação atinente a essas moradias é omissa, conforme se extrai na leitura do art. 4º da Lei 6.766, de 1979:

¹⁶ FREITAS, William de Souza. A impossibilidade jurídica de implantação do loteamento fechado. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.) *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 263-264.

¹⁷ LENHAR, Gerson. *Moradores recebem terrenos em loteamento fechado no Vale dos Vinhedos*. 2013. Disponível em: <<http://www.leouve.com.br/ultimas/item/23848-moradores-recebem-terrenos-em-loteamento-fechado-no-vale-dos-vinhedos>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I – As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem;

II – Os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III – Ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV – As vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local. [...].¹⁸

Cumpre referir que a lei em análise, por ter sido criada antes da promulgação da CF/88 e a ideologia reinante até então ser a de que o meio ambiente não era elemento fundamental a uma vida digna, a natureza não possuía grande representatividade social. Decorridos 37 anos desde que a citada lei entrou em vigor, ainda que o art. 4º¹⁹ tenha sofrido alterações, não ocorreram modificações de matéria ambiental em sua normatização. O paradigma norteador da legislação é o mesmo do ano de 1979, quando a legislação foi promulgada, dando margem à inconstitucionalidade em função do desatendimento do meio ambiente num momento em que sua valorização se constitui peça fundamental à dignidade humana.

Entretanto, como bem salientam Rech e Rech, a postura a ser adotada é, como já referido, a da constante busca pelo equilíbrio entre renovação urbana e meio ambiente, afastando-se radicalismos que, além de impedirem o crescimento necessário, colocariam o homem à deriva, já que o uso de recursos naturais é mais que mero capricho, compondo condição necessária à própria existência. Em vista disso,

¹⁸ BRASIL. *Lei 6.766*, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 2 maio 2016.

¹⁹ O art. 4º Inc. I teve redação dada pela Lei 9.785, de 1999. E o art. 4º, Inc. III teve legislação dada pela Lei 10.932, de 2004.

não há lugar para uma postura ambientalista radical que tudo quer preservar e que aos homens cabe apenas subir nas árvores para colher os frutos. Esse não é o caminho da sustentabilidade e tampouco da garantia da dignidade humana. A preservação pura e simples de tudo acabaria expulsando o próprio homem do planeta, pois o homem é o único que efetivamente devasta para morar e plantar culturas de sobrevivência.²⁰

Em sendo assim, por equilíbrio buscam-se mecanismos que permitam construções adequadas, que não desrespeitem a legislação e os princípios ambientais vigentes. Ainda: o aparato legislativo existente deve ser capaz de acompanhar os passos com que a sociedade caminha, adequando, revogando e promulgando legislação sempre que for necessário à constante conciliação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável que deve existir, considerando a imprescindibilidade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tendo sido demonstradas as características da LPS, na próxima seção, será viabilizada uma análise da inconstitucionalidade da norma analisada, com base na contribuição da hermenêutica filosófica, fazendo-se uso de seus atributos de modo a reconhecer a incompatibilidade presente entre a Constituição e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nela petrificado.

A inconstitucionalidade da Lei do Parcelamento do Solo à luz da hermenêutica

Para aferir sobre a inconstitucionalidade dessa lei, em decorrência da não observância do direito fundamental ao meio ambiente, é importante que primeiro se compreenda que as normas constitucionais necessitam ser observadas com um caráter condicionante pelas demais normas do ordenamento jurídico. Isso faz com que essas, dispostas em sede constitucional, sejam respeitadas pelas demais leis do ordenamento. Nesse aspecto, já se manifestara Silva, entendendo que, com base em um princípio de supremacia, as situações jurídicas devem se conformar com princípios e preceitos previstos na Constituição.²¹

²⁰ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 47.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 48.

A interpretação que o ordenamento jurídico empreende precisa consolidar um entendimento voltado à norma constitucional, caso em que, à luz da observância da LPS, essa não guarda, em seu texto constitucional, determinações que tomem por base o atendimento ao direito fundamental ao meio ambiente. Muito embora a desconformidade gerada possa se dar pela diferença de quase dez anos entre a LPS, datada de 1979, e a Constituição Federal de 1988, a diferença não pode ensejar a continuidade ambientalmente descompromissada da norma concernente ao parcelamento do solo. Ainda: não se pode olvidar que a LPS sofreu alterações ao longo do tempo advindas de leis posteriores à CF/88.

Não destoaria desse entendimento a compreensão formulada por Moraes, para quem as normas constitucionais assumem um caráter de supremacia no ordenamento jurídico, e a constitucionalidade das leis deve, no âmbito de uma interpretação hermenêutica, ser adequada à Constituição.²²

No caso da promulgação da CF/88, o poder constituinte era inicial, ilimitado, autônomo, incondicionado,²³ o que gerou a possibilidade de que uma interpretação constitucional não condiga com determinada lei anteriormente vigente. É justamente nesse sentido que se depreende a inconstitucionalidade advinda da norma concernente ao parcelamento do solo que, como detalhado alhures, não encontra, em suas diversas determinações, a preservação da natureza de modo a condizer com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da CF/88.

O vício encontrado na Lei do Parcelamento do Solo que desponta na sua incongruência com a norma constitucional está justamente no seu aspecto material, existindo uma incompatibilidade da referida lei a partir de seu conteúdo em relação à Constituição. Como descreveu Barroso, a inconstitucionalidade material se dá quando “o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra ou um princípio”.²⁴

Não há como se negar que o direito fundamental ao meio ambiente tem plena eficácia, conforme determina Silva, ao descrever que a eficácia é o fato de

²² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 16-17.

²³ *Ibidem*, p. 28.

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 26.

a norma poder vir a ser efetivamente seguida e aplicada.²⁵ Conseqüentemente, a aplicabilidade das normas constitucionais advém de uma norma dotada de eficácia jurídica, isto é, de normas que, ao entrarem no mundo jurídico, imediatamente passam a surtir feitos, revogando normas incompatíveis anteriores.²⁶ O direito fundamental ao meio ambiente encontra aplicabilidade, uma vez que é possível pôr em prática em decorrência de sua plena eficácia no ordenamento constitucional.²⁷ Logo, a eficácia e a aplicabilidade do direito fundamental ao meio ambiente endossam a imprescindibilidade de observância de suas determinações no ordenamento jurídico, de forma a revogar leis anteriores, inclusive normas que acabaram sendo inadequadamente recepcionadas.

Por certo, a eficácia de uma norma constitucional deve estar dotada de todas as exigências necessárias de modo que venha a ser aplicada e, no caso da norma prevista no art. 225 da Constituição, sua aplicabilidade se dá das mais diversas formas, concebida como um direito fundamental completo por descrever um feixe de posições de direitos fundamentais,²⁸ o que significa dizer, como elucidado por Gavião Filho, que o direito fundamental ao meio ambiente se desdobra em ações negativas e ações positivas, fazendo com o que Estado não crie obstáculos na preservação do ambiente, bem como tenha atuação positiva no sentido de produzir normas de organização e procedimento.

O direito fundamental ao meio ambiente, visto como um feixe de posições, evidencia que a preservação e a defesa da natureza devem encontrar respaldo de legitimação de sua aplicabilidade na eficácia imediata e que condiga com a urgência da crise ambiental. Ademais, a necessidade que a existência humana tem a partir da natureza torna imprescindível que a preservação do meio ambiente seja incluída no rol de direitos fundamentais, como descreve Pérez Luño: “La imediata incidência del ambiente en la existencia humana, su transcendencia para su desarrollo y su misma posibilidad, es lo que justifica su inclusión en el estatuto de los derechos fundamentales”.²⁹

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 64-65.

²⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 197.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 15.

²⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo, 2008. p. 249.

²⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995. p. 463.

À luz do ensinamento de Canotilho, há dois aspectos que compõem o valor normativo da constituição: o seu valor normativo superior e a sua característica como fonte de produção normativa.³⁰ Com efeito, além do valor normativo superior descrito, a produção normativa do texto constitucional é outro fator que leva a ser produzida uma interpretação que revela a inconstitucionalidade da LPS, pois o fenômeno que se dá na recepção das normas constitucionais deve condizer com a intenção proposta pela Constituição, no âmbito de sua eficácia e aplicabilidade, o que não ocorre quando da não disposição sobre a preservação do meio ambiente no ato de parcelar o solo previsto na mencionada lei.

A constitucionalização que consolida a preservação e a defesa do meio ambiente, inevitavelmente, leva a um esverdear do ordenamento jurídico, isto é, o processo de edição de leis realizado por legisladores e intérpretes da sociedade,³¹ necessariamente, passa a considerar o direito fundamental ao meio ambiente. O jurista Benjamin entende que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitucionalizado como norma, determina a submissão da ordem privada à ordem pública, hierarquicamente superior, fazendo com que o público-ambiental opere como um direcionamento da estrutura, legitimidade e funcionamento dos recursos naturais,³² levando ao entendimento de que não é somente a esfera de legislação que deve considerar a preservação e a defesa da natureza, mas também o processo interpretativo de normas anteriormente existentes à CF/88, as quais devem passar pelo crivo da eficaz e aplicável norma de direito fundamental ao meio ambiente. Em sendo em razão disso se dá a interpretação que resguarda o direito fundamental ao meio ambiente de forma a se concluir pela inconstitucionalidade da LPS.

O direito fundamental ao meio ambiente consolida a dimensão ecológica encontrada no texto constitucional e coloca como imposição ao Estado Constitucional o compromisso de tutelar e garantir uma vida digna e saudável, momento no qual é importante dar a palavra à Sarlet e Fensterseifer:

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 826.

³¹ BAUMAN, Zygmunt. *Legisladores e intérpretes*. Trad. de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

³² BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens M. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 143-144.

Os deveres de proteção no âmbito do Estado Constitucional estão alicerçados no compromisso (político e jurídico-constitucional) assumido pelos entes estatais, por meio do *pacto constitucional*, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma *vida digna e saudável* aos indivíduos e grupos sociais, o que passa pela tarefa de promover a realização dos seus direitos fundamentais, retirando possíveis óbices colocados à sua efetivação.³³

A constitucionalização do meio ambiente, alçando-o a direito fundamental, determina a importância de que as esferas político-jurídicas assumam uma perspectiva voltada à dimensão ecológica. Isso significa dizer que o ordenamento jurídico deve, fundamentalmente, observar a preservação e a defesa da natureza sendo que, ao se adotar esse entendimento, a norma que dispõe sobre o parcelamento do solo, por sua vez, inevitavelmente deve observar a referida dimensão ecológica que foi trazida pela Constituição de 1988, necessária para fundamentar uma visão global da proteção do meio ambiente.³⁴

Com efeito, evidencia-se a importância de que a LPS possibilite uma interpretação à luz do direito fundamental ao meio ambiente, a fim de demonstrar a sua inconstitucionalidade. É nesse sentido que, ao se analisar a referida lei em face do direito fundamental ao meio ambiente, não restam dúvidas acerca da incongruência diante do fato de nela não constarem determinações ambientais que estejam de acordo com a proteção da natureza. Isso, sem dúvidas, possibilita a arbitrária opção de deixar o procedimento do parcelamento do solo livre e desimpedido de sua observância do direito fundamental ao meio ambiente.

É justamente por isso que Streck escancara o problema envolvendo leis que, absolutamente, estão despregadas do contexto trazido pelo novo texto constitucional, constituindo um terreno fértil para que se realize a interpretação e a correção por meio da hermenêutica.³⁵ Nesse ponto, existe a possibilidade de que o texto legal seja interpretado conforme a norma constitucional [*verfassungskonforme Auslegung*].³⁶ Todavia parece não ser o caso adequado à

³³SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: RT, 2011. p. 182.

³⁴SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 39.

³⁵STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 464.

³⁶Ibidem, p. 476.

LPS, apesar de que o processo interpretativo poderia determinar a observância do direito fundamental ao meio ambiente.

Nesse caso parece imprescindível que a preservação ambiental esteja intrincada de tal forma no texto da lei em pauta, de modo que o procedimento concernente à preservação da natureza tenha, em seu contexto, as diversas determinações referentes ao ordenamento jurídico-ambiental, mormente ao direito fundamental ao meio ambiente, sendo que o processo interpretativo somente seria eficaz quando desse azo a uma proposta *de lege ferenda* para o caso em tela, e isso ocorreria apenas com a declaração de inconstitucionalidade da retratada lei.

O processo interpretativo leva à conclusão pela inconstitucionalidade dessa lei com auxílio da hermenêutica e, por isso, verifica-se a necessidade de que a citada lei seja interpretada como inconstitucional. Daí a contribuição da hermenêutica, consolidando o entendimento do Direito como a sociedade em movimento, antecipando o sentido, por uma posição prévia, um ver prévio e um pré-conceito baseado na facticidade e na historicidade do ser-no-mundo.³⁷

Não obstante, busca-se compreender a essência do direito fundamental ao meio ambiente em sua relação com a tradição social como a compreensão do ser, a partir de uma constitutiva relação com o mundo que deve empreender o sujeito,³⁸ embasando, assim, a proposta do que seriam os pré-juízos anteriormente estabelecidos a partir da história e dos fatos. Nesse sentido, entendeu Heidegger, quando refere que foi “a partir do sentido de ser mais próprio que caracteriza o próprio questionar como questionamento [da] história que a elaboração da questão do ser deve encontrar orientação para indagar acerca de sua história, isto é, de determinar-se por fatos históricos”.³⁹

Nesse talante, Heidegger estabelece a necessidade de que se elabore uma compreensão do ser que se refira a fatos históricos,⁴⁰ daí porque Streck entende que o mundo é dado para quem já possui certos pré-juízos que possibilitam a descoberta das coisas,⁴¹ de modo que o “sentido é a perspectiva em função da

³⁷ Ibidem, p. 670.

³⁸ Ibidem, p. 172.

³⁹ HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. Trad. de Marcia Sá Cavalcante Schuback. 10. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Ed. da Universitária São Francisco, 2015. p. 59.

⁴⁰ Ibidem, p. 79.

⁴¹ STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 172.

qual se estrutura o projeto pela posição prévia, visão prévia e concepção prévia".⁴²

Essa interpretação deve levar em conta uma correção da autocompreensão exercida constantemente na compreensão, libertando-a de adaptações inadequadas,⁴³ de modo que as opiniões prévias do processo interpretativo não sejam arbitrárias,⁴⁴ mas condizentes com a verdade que se busca compreender.

É com base nisso que Streck traz a ideia de interpretação do texto normativo como dependente de sua conformidade com um texto de validade superior; é dizer: a Constituição, que aparece como um fenômeno construído historicamente a partir de um contrato social.⁴⁵ Consequentemente, o processo que vem aferir a validade de uma norma jurídica, como é o caso da LPS, deve objetivar analisar a sua conformidade com a norma constitucional, abordando uma pré-compreensão da facticidade-historicidade da Constituição.⁴⁶

Por conseguinte, a inconstitucionalidade da LPS se dá a partir da hermenêutica como forma de saber se a norma referida entra em consonância com a superior validade da norma constitucional, isto é, a norma que se dá por plenamente eficaz e aplicável. Assim, se avaliando o direito fundamental ao meio ambiente previsto na Constituição e sua imediata eficácia em todo ordenamento jurídico, nos aspectos *positivo* quando diz respeito à revogação de leis contrárias ao seu dispositivo constitucional, e *negativo* quando não permite à atividade legiferante desconsiderar a sua observação, a LPS deve ser vista como inconstitucional, impossibilitando a atividade de recepção e imperando a sua revogação.

Conclusão

A LPS é omissa quanto à preservação da natureza em seu texto. Datada do ano de 1979 e anterior à CF/88, a referida lei não possui, em suas determinações, a dimensão ecológica necessária e impositiva surgida com o

⁴² Ibidem, p. 173.

⁴³ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Trad. de Flávio Paulo Meurer. 15. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Ed. da Universitária São Francisco, 2015. p. 354.

⁴⁴ Ibidem, p. 356.

⁴⁵ STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 179.

⁴⁶ Idem.

direito fundamental ao meio ambiente, ainda que conte com alterações advindas de leis posteriores à Constituição vigente.

Por certo que, conforme elucidado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado compõe um direito fundamental, tendo sido consolidado e petrificado na Constituição brasileira, referida como norma superior que exteriorizou a pretensão social em um contrato social.

A análise da LPS, a partir da norma constitucional, evidencia a sua inconstitucionalidade, no sentido de que a interpretação de seu texto normativo, quando dependente de sua conformidade com o texto constitucional, de validade superior que condiz com uma construção histórica, é inválida, pois desconsidera a pré-compreensão concernente à Constituição nos âmbitos factual e histórico.

Não obstante, o direito fundamental previsto na CF/88 representa o condicionamento de todo ordenamento jurídico devido à sua imediata eficácia e aplicabilidade, pois uma nova norma constitucional importa a revogação de toda legislação que a contraria. Por isso, a compreensão da LPS, a partir de uma interpretação que considere a pré-compreensão da facticidade-historicidade da Constituição, desvela sua inconstitucionalidade, inclusive a impossibilidade de ter sido recepcionada pelo texto constitucional, de modo que se faz necessária não somente a sua readequação, mas a declaração de inconstitucionalidade que priorize a edição de nova lei condizente com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. *Lei 6.766*, de 19 de Dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 2 maio 2016.

BBC Brasil. Membro do Crea-RJ aponta possível falha de projeto em ciclovia que desabou. 2016. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/membro-do-crea-rj-aponta-possivel-falha-de-projeto-em-ciclovia-quesabou,80d04afbe024f6cbf077a24efde49340njck6dgb.html>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Legisladores e intérpretes*. Trad. de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens M. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

COMISSÃO Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir de Passos. A desejada e complexa conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente no Brasil. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade – RDAS*, Caxias do Sul: Educs, v. 4, n. 1, p. 235-563, 2014.

FREITAS, William de Souza. A impossibilidade jurídica de implantação de loteamento fechado. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Trad. de Flávio Paulo Meurer. 15. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Ed. da Universitária São Francisco, 2015.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. Trad. de Marcia Sá Cavalcante Schuback. 10. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Ed. da Universitária São Francisco, 2015.

LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LENHAR, Gerson. *Moradores recebem terrenos em loteamento fechado no Vale dos Vinhedos*. 2013. Disponível em: <<http://www.leouve.com.br/ultimas/item/23848-moradores-recebem-terrenos-em-loteamento-fechado-no-vale-dosvinhedos>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: RT, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OST, François. *A natureza à margem da lei*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PINHO, Hortênsia Gomes. *Prevenção e reparação de danos ambientais: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária*. Rio de Janeiro: GZ Verde, 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade*. Caxias do Sul: Educs, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: RT, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva 2014.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2008.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

O zoneamento como instrumento de planejamento para um Plano Diretor regional para fins turísticos, nos Campos de Cima da Serra

Lo zoneamiento como instrumento de planificación para un Plano Director regional para fines turísticos en los Campos de Cima da Serra

Magda Susana Ranzi Cobalchini*
Susanna Schwantes**

Resumo: O presente artigo visa a apresentar um panorama inicial sobre o conceito de regionalização inserido no contexto constitucional, analisando a legislação nacional (Lei 11.771/2008) e do Estado do Rio Grande do Sul (Leis 14.129/2012 e 14.371/2013) no que tange ao turismo para verificar a possibilidade de utilização do zoneamento como instrumento para um Plano Diretor regional para fins turísticos. A pesquisa efetuada abrange os 11(onze) Municípios que compõem a região dos Campos de Cima da Serra (Vacaria, Bom Jesus, Ipê, Pinhal da Serra, Muitos Capões, São José dos Ausentes, Monte Alegre dos Campos, Jaquirana, Esmeralda, Campestre da Serra e Cambará do Sul). São analisados os documentos legais de cada Município, com o intuito de verificar similitudes na elaboração do zoneamento turístico-regional.

Palavras-chave: Urbanismo turístico. Zoneamento regional. Campos de Cima da Serra.

Resumen: El presente artículo visa presentar un panorama inicial sobre el concepto de regionalización insertado en el contexto constitucional, analizando la legislación nacional (Ley 11.771/2008) y del Estado de Río Grande do Sul (Leyes 14.129/2012 y 14.371/2013) en lo que dice respecto al turismo para verificar la posibilidad de utilización del zoneamiento como un instrumento de un Plano Director regional para fines turísticos. La investigación fue efectuada con los 11(once) Municipios que componen la región dos Campos de Cima da Serra (Vacaria, Bom Jesus, Ipê, Pinhal da Serra, Muitos Capões, São José dos Ausentes, Monte Alegre dos Campos, Jaquirana, Esmeralda, Campestre da Serra e Cambará do Sul). Serán analizados los documentos legales de cada Municipio, con el intuito de verificar sus semejanzas en la elaboración del zoneamiento turístico regional.

Palabras clave: Urbanismo turístico. Zoneamiento regional. Campos de Cima da Serra.

* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável pela UCS, em Uso Racional dos Recursos Naturais e seus Reflexos no Meio Ambiente pela Universidade de Viçosa – MG e em Técnicas Inovadoras de Ensino e Aprendizagem pela Faculdade Cenecista de Bento Gonçalves. Atualmente é Arquiteta Urbanista na Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves atuando diretamente, por 30 anos, com planejamento da cidade e, nos últimos anos, com Captação de Recursos nacionais e internacionais, viabilizando projetos, desde a elaboração de proposta seguida de execução, monitoramento, prestação de contas e encerramento.

** Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduação em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-Graduação em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do RS (PUCRS). Professora do Uniritter/Laurate International Universitiles nas disciplinas de Direito Administrativo, Econômico, Núcleo de Prática de Direito Administrativo, Núcleo de Prática de Direito Constitucional, Núcleo de Prática em Mediação e Iniciação à Prática Jurídica. Professora no Imed em cursos de Pós-Graduação, na disciplina de “Direito Constitucional”. Professora em cursos para concursos e cursos preparatórios para OAB, Femargs, IDC, Márcia de Oliveira, Complexo EAD e Cetec, bem como mediadora judicial voluntária no Tribunal de Justiça do Estado do RS.

Introdução

Este estudo visa a apresentar um panorama inicial objetivando levantar reflexões sobre a gestão da região da Serra gaúcha, mas especificamente dos Campos de Cima da Serra para fins turísticos, para, em momento posterior, apresentar uma proposta de zoneamento ambiental-regional de recursos turísticos.

Apresentamos os instrumentos de gestão propostos pela legislação federal e a estadual analisando-os em um recorte local para, posteriormente apresentar, também, a criação da Região Metropolitana no Brasil e o seu contexto na Constituição de 1988 (CF/88) e a Região Metropolitana da Serra gaúcha e suas esferas de organização regional. Com o advento do Estatuto da Metrópole, urge uma reflexão sobre os pontos difíceis da gestão local e integrada regional, principalmente no que tange à utilização para fins turísticos.

Serão analisadas a lei nacional – Lei 11.771/2008 que estabelece a política para fins de turismo, bem como a legislação do Estado do Rio Grande do Sul – Leis 14.129/2012 e Lei 14.371/2013, para verificar quais são os requisitos necessários à implantação de uma política regionalizada para o turismo. A busca será para verificar a possibilidade de utilização do zoneamento ambiental previsto no Estatuto da Cidade como instrumento de gerenciamento da política turística regionalizada.

O objetivo é a verificação da legislação existente nos Municípios – componentes da Região de Cima da Serra – composta por 11 (onze) Municípios – Vacaria, Bom Jesus, Ipê, Pinhal da Serra, Muitos Capões, São José dos Ausentes, Monte Alegre dos Campos, Jaquirana, Esmeralda, Campestre da Serra e Cambará do Sul, para identificar a possibilidade de utilização do zoneamento como instrumento de planejamento para um Plano Diretor regional.

Região Metropolitana e federalismo cooperativo

A Lei das Metrôpoles (13.089) criada em 2015, foi fruto do esforço do Congresso Nacional para tentar amenizar os excessivos problemas a que estão expostos os aglomerados e as Regiões Metropolitanas, tomando como exemplo as bacias hidrográficas, objeto do presente estudo.

Assim, inicialmente, a criação de Regiões Metropolitanas era competência da União e, com a Constituinte de 1988, passou a ser da competência dos Estados, porém sem que houvesse um critério objetivo à inserção dos Municípios em determinada Região Metropolitana, gerando, assim, inúmeros problemas.

O assunto pertinente a metrópoles, aglomerações urbanas e microrregiões tomou relevo nacional, principalmente, a partir da Lei Complementar 14, de 8 de junho de 1973, outorgada no regime militar. Nela foram implantadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador, as principais capitais brasileiras.

A CF/88, de fato, inovou em sede de previsão constitucional, ao conferir aos Estados-membros competência para instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações e microrregiões, em seu art. 25, §3º.

Souza (s/d) explana que o constituinte de 1988 não teve como se eximir da responsabilidade de sua previsão, nem mesmo sob o pretexto de se afastar de práticas ditas autoritárias do antigo regime, como aduz Souza:

Houve, no entanto, consenso sobre a necessidade de preservar a noção de região metropolitana na moldura constitucional e de delegar ao estado-membro a sua instituição, em oposição ao modelo vigente, onde as regiões metropolitanas eram instituídas pelo governo federal. Tal consenso inseriu-se no espírito descentralizador da Constituinte de 1988 e na rejeição a muitas políticas adotadas pelo regime militar.¹

Assim, o federalismo, desenvolvido no Brasil e instituído pelo Poder Constituinte originário em 1988, se depara com o tamanho do território, a diversidade econômica e a capacidade de governabilidade. Os desafios oriundos desse cenário político-econômico e geográfico geraram distintas posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, bem como os rumos da distribuição de competências na organização do Estado.

Ocorre que, num país federativo como o Brasil, onde as três esferas de governo possuem, ao mesmo tempo, relativo grau de autonomia, grande interdependência política e tributária, mas escassos mecanismos de cooperação, cujo desequilíbrio inter e intrarregional não tem sido enfrentado e a experiência

¹ SOUZA, Celina. *Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

de gestão metropolitana foi realizada em período autoritário, a questão institucional das Regiões Metropolitanas se torna mais complexa.

A questão metropolitana está intimamente ligada ao atual estágio do federalismo brasileiro: o cooperativo. Não restam dúvidas: os entes federados, de fato, cooperam entre si, haja vista competências legislativas concorrentes, consórcios públicos, transferências voluntárias, repasse de receitas tributárias, etc.

Para organizar o modelo federado e cooperativo, a CF/88 instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e comuns competências concorrentes entre os entes federados.

Segundo Cury

a Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.²

Assim, em face da complexidade do sistema federado e cooperativo instituído pela CF/88, em que a instituição de Regiões Metropolitanas ficou a cargo dos Estados, sem, porém, ter conseguido estabelecer o processo de cooperativismo almejado, foi criado o recente Estatuto da MetrÓpole, sancionado no dia 12 de janeiro de 2015, através da Lei 13.089, tendo como objetivo promover a integração de ações entre os municípios que formam uma metrÓpole, em parceria com os governos estadual e federal, sempre objetivando o interesse comum, ou seja, que seja inviável para um município realizar sozinho ou que cause impacto em Municípios vizinhos, podendo citar como exemplo, o objeto do nosso estudo: os Campos de Cima da Serra para fins turísticos.

Assim, a primeira tarefa é diferenciar Região Metropolitana de aglomerações e microrregiões, mesmo que a tarefa não seja fácil, porém todas são compostas por Municípios limítrofes, derivando do grau de intensidade das

² CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 1998.

suas relações de variada ordem e do nível de maior ou menor conturbação, a exigir dos órgãos públicos envolvidos, sempre, porém, com base em planejamento integrado, com vistas à execução de funções públicas de interesse comum.³

O Congresso Nacional e o Instituto de Pesquisas Econômicas aplicadas (Ipea), preocupados com a falta de critérios e com o excessivo número de problemas que surgem nos aglomerados e nas Regiões Metropolitanas, trabalham na busca de soluções. O Congresso Nacional criou a Lei 13.089/2015, conhecido como o “Estatuto da MetrÓpole”, trabalhando metodologia única à definição e delimitação oficial no Brasil. Já o Ipea, na publicação das obras: 40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e TerritÓrio Metropolitano,⁴ Políticas Municipais, ambas de 2015, apresenta fontes de pesquisa para os que desejam aprofundar esse assunto e por diversos critérios técnicos sugere metodologia de formação e de gestão de Regiões Metropolitanas. Assim, é dado o primeiro passo para instituir critérios claros e objetivos à criação e unificação de informações, para que haja união entre os Municípios, sempre objetivando o bem comum.

Com a atual Lei das MetrÓpoles foi denominada de Região Metropolitana a aglomeração urbana que configure uma metrÓpole, sendo necessária à delimitação os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, que serão disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na rede mundial de computadores.⁵

Já como *metrópole*, a lei denominou o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional, como, por exemplo, Bento Gonçalves (pelo moveleiro) e de turismo do Sul do País, ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios

³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 761.

⁴ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2016.

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 31 dez. 2015.

adotados pelo IBGE.⁶ Interessante é notar que esse conceito diz respeito não só às capitais, mas também às demais cidades, que não sejam capitais dos estados-membros, possuindo tal formação as chamadas cidades do “interior”.

A Lei das Metrôpoles conceituou *aglomeração urbana* como sendo a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.⁷

Destaca-se que a lei não é silente quanto às microrregiões, em que as disposições daquela aplicam-se às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas.

Turismo: planos nacional e estadual

O turismo nada mais é do que o deslocamento de pessoas para lugares que ofereçam beleza, lazer, divertimento e, principalmente, repouso, gerando, assim, uma importância econômica, com a necessidade de estabelecimento de uma Política Nacional do Turismo. Isso faz com que toda a população possa ter acesso ao turismo no País, reduzindo, desse modo, desigualdades sociais e econômicas, gerando inclusão social pela oferta de trabalho e distribuição de renda, e, com isso, a permanência e o gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros no País, estimulando a criação e o aumento de produtos destinados ao turismo e com isso, descentralizando e regionalizando o turismo.

Nesse sentido, para que possa haver desenvolvimento do turismo, é necessário que haja a preparação urbanística desses lugares, que possuam vocação turística, em vista de possuírem atrativos especiais, culturais ou naturais. É necessário que haja uma gestão integrada entre o urbanismo e o turismo, para que possa haver a concretização do fim almejado.⁸

No que tange às competências, estabelece a nossa Constituição que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 31 dez. 2015.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 31 dez. 2015.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 387.

proteger os documentos de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, bem como impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, segundo os ditames do art. 23, I e II da Constituição Federal. Assim a Lei Federal 11.771/2008 é a lei nacional que estabelece as políticas públicas sobre o interesse turístico.

Plano Nacional

O Brasil tem um Plano Nacional de Turismo,⁹ recente, para o período de 2013-2016, que apresenta orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade. Com base no documento referencial, *Turismo no Brasil 2011-2014*, são destacadas no âmbito da gestão as diretrizes que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro como a participação e o diálogo com a sociedade, a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo, o incentivo à inovação, ao conhecimento e à *regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento*.

No decorrer da análise do documento, fica evidente que novos desafios aparecem na área, no que diz respeito à construção de uma estratégia de fortalecimento a partir da organização das regiões numa abordagem territorial aliada à gestão descentralizada e numa abordagem institucional-empresarial para o desenvolvimento e a integração do turismo no Brasil.

O plano apresenta ações das quais destacam-se: “apoiar o desenvolvimento das regiões turísticas”, que significa planejamento e organização e gestão territorial e institucional das regiões turísticas por meio de apoio e sensibilização das comunidades, fortalecimento de instâncias de governança, apoio à elaboração e implementação de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo; outra ação é “apoio à elaboração e implementação de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo”, que significa a organização dos investimentos públicos por meio de processos de planejamento das Regiões Turísticas de forma sustentável qualificando a oferta e gerando emprego e renda.

⁹ Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.

Uma ação muito incisiva é a de fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social, a qual significa, a partir da articulação dos entes que compõem o sistema nacional do turismo, a representatividade das três esferas de governo mais a iniciativa privada e o terceiro-setor. Para alcançar os objetivos desse plano será desenvolvida a “Agenda Estratégica do Turismo Brasileiro no Horizonte 2013-2022”, que proporá ações táticas de implementação dessa política.

O plano especifica que, na sequência, serão elaborados documentos de caráter executivo considerando a abordagem temática, como, por exemplo, os parques naturais, o litoral, o turismo cultural e a abordagem transversal que trata da cadeia produtiva do turismo. Serão elaborados documentos ambientais, crescimento ordenado, preservação do patrimônio natural, qualidade das cidades, combate à especulação imobiliária e à favelização, etc. O plano endossa o monitoramento e a avaliação, divulgando os resultados obtidos aos órgãos colegiados que compõem o sistema nacional de turismo.

O governo federal, via Ministério do Turismo (MTur), aplica estratégias para consolidar o turismo como uma atividade indutora dos desenvolvimentos regional, econômico e de inclusão social para o Brasil com implementação de planos, programas e projetos regionais para consolidar o turismo. Diversos macroprogramas articulados e estruturados pelos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização pela Política Nacional do Turismo tentam fortalecer o turismo interno.

Esse plano destaca o programa “Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil”, considerado o marco de descentralização na busca de expansão da oferta turística, induzido pelo setor público, para estruturação de roteiros turísticos regionais em Municípios com potenciais turísticos. “Um dos objetivos do programa de regionalização é desconcentrar a oferta turística brasileira, localizada inicialmente de forma predominante no litoral, propiciar a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo”.¹⁰ A ação estatal busca a descentralização de políticas em viés mais democrático e participativo, com

¹⁰ BRASIL/PNT, 2007, p. 25.

interação e articulação dos órgãos públicos competentes da área nas esferas federal, estadual e municipal.

As Regiões Turísticas são territórios que apresentam características similares e/ou complementares e aspectos em comum (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica). Geralmente, esses territórios são compostos por vários Municípios, que se articulam, normalmente em uma instância de governança regional, para desenvolver o turismo de forma conjunta, regionalizada.

Numa Região podem existir municípios que não recebem turistas, mas que se beneficiam da atividade pelo fornecimento de produtos e serviços. A lógica do programa “Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil”, pressupõe que trabalhar o turismo de forma integrada, regionalizada e cooperada é mais vantajoso à região, pois o turista é estimulado a lá permanecer por mais tempo, gerando recursos para os Municípios envolvidos. O MTur utiliza a expressão “Região Turística” como uma nomenclatura de referência nacional, mas considera o conceito de território para todas essas áreas.

O modelo de gestão do programa de *regionalização* é descentralizado às Unidades da Federação (Estados e Distrito Federal), regiões e Municípios. Diante disso, para as regiões turísticas o MTur propôs a criação de “Instâncias de Governança Regionais”. A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do Poder Público, do setor privado e de outras entidades representativas do turismo dos Municípios componentes das Regiões Turísticas, com o papel de coordenar o programa em âmbito regional. Elas passam a ser responsáveis pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e pela execução do processo de desenvolvimento do turismo na região. Essa instância pode, dentre outros formatos, ser um conselho, um fórum, um consórcio regional de Municípios, que deve ser gerenciado e monitorado pelo estado, já que a ele cabe a regionalização dos seus Municípios.

A Política Nacional do Turismo, estabelecida pela Lei 11.771/2008, tem, dentre seus princípios, a regionalização do turismo. Essa trabalha sob a perspectiva de que mesmo um Município que não possua uma clara vocação para o turismo – ou seja, que não recebe o turista – pode se beneficiar dessa atividade, se esse desempenhar o papel de provedor ou fornecedor de mão de

obra ou de produtos destinados a atender ao turista. O trabalho regionalizado permite, assim, ganhos não só para o Município que recebe o visitante, mas para toda a região.

Embasando-se em recomendações da Organização Mundial do Turismo, o MTur adotou, em 2004, essa política focada no desenvolvimento regional, dando maior protagonismo às Unidades da Federação. Construído a partir de oficinas participativas, o programa “**Regionalização do Turismo**” estabelece diretrizes políticas e operacionais para orientar sua implementação, trabalhando a convergência e a interação de todas as ações desempenhadas pelo MTur com estados, regiões e Municípios brasileiros. *Seu objetivo principal é o de apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País.*¹¹

Para o desenvolvimento do programa “Regionalização do Turismo”, estão previstas as seguintes estratégias:

- 1) **mapeamento** – define o território a ser trabalhado. O “Mapa do Turismo Brasileiro” é a base territorial de atuação dessa política para o desenvolvimento do turismo;
- 2) **categorização** – agrupa os Municípios constantes no “Mapa do Turismo Brasileiro”, de acordo com o desempenho das economias do turismo;
- 3) **formação** – prevê a capacitação de gestores públicos e a publicação de cartilhas de orientação para o desenvolvimento do turismo;
- 4) **fomento à regionalização** – prevê o apoio financeiro do MTur a estados, regiões e Municípios na implantação de seus projetos;
- 5) **comunicação** – engloba a constituição de uma rede nacional de interlocutores do programa, facilitando a interação das ações em prol do desenvolvimento do turismo;
- 6) **monitoramento** – etapa que avalia a evolução do programa e garante eventuais correções de rumo.

A categorização pode servir para:

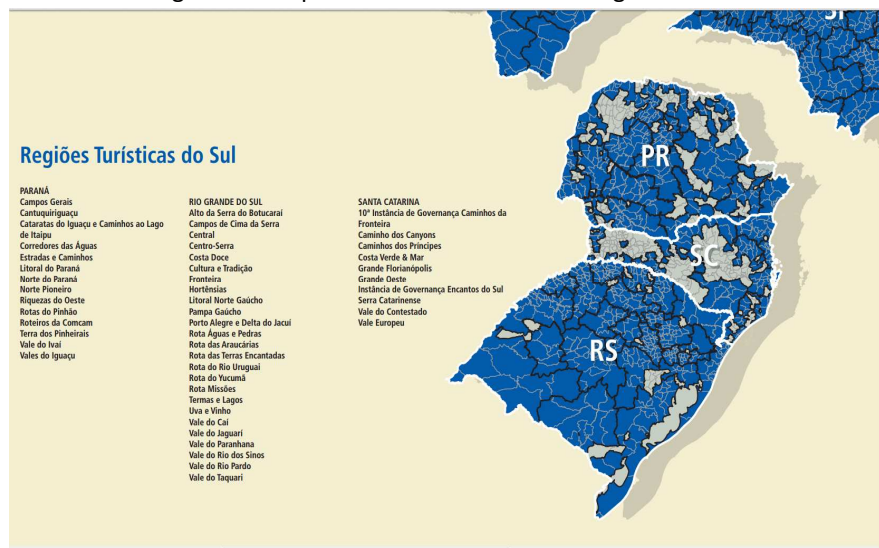
- 1) *otimizar* a distribuição de recursos públicos;
- 2) *orientar* a elaboração de políticas específicas para cada categoria de Município;

¹¹ Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/2015-04-06-13-25-43.html>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

- 3) *aperfeiçoar* a gestão pública, na medida em que fornece aos gestores do MTur e dos Estados mais um instrumento para subsidiar a tomada de decisão;
- 4) *auxiliar* na atualização do “Mapa do Turismo Brasileiro”, que é feita periodicamente;
- 5) *auxiliar* na reflexão sobre o papel de cada Município no processo de desenvolvimento turístico-regional.

O Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento de ordenamento instituído pela Portaria MTur 313/2013, atualizada no âmbito do programa “Regionalização do Turismo” (instituído pela Portaria 105, de 16 de maio de 2013 atualizada) que orienta a atuação do MTur no desenvolvimento das políticas públicas para o turismo. É o Mapa do Turismo Brasileiro que define a área – o recorte territorial – que deve ser trabalhada prioritariamente pelo Ministério. Ele é atualizado periodicamente, e conta com versões de 2004, 2006, 2009, 2013 e 2016. Esta última versão conta com 2.175 Municípios, divididos em 291 Regiões Turísticas. Os Municípios que compõem o Mapa do Turismo Brasileiro 2016, foram estabelecidos através de critérios, instituídos pela Portaria 205, de 9 de dezembro de 2015.¹²

Figura 1 – Mapa do turismo brasileiro – Região Sul



¹² Disponível em: <[Http://Www.Mapa.Turismo.Gov.Br/Mapa/Downloads/Pdf/Categorizacao/Perguntas_E_Respostas_Categorizacao_2016.Pdf](http://www.Mapa.Turismo.Gov.Br/Mapa/Downloads/Pdf/Categorizacao/Perguntas_E_Respostas_Categorizacao_2016.Pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

A pesquisa indica que são definidas as diretrizes nacionais de promoção do turismo regional compreendido como fator importante de planejamento e indutor econômico. O mapa mostra as regiões consagradas para implementação de ações e programas do MTur, mas o questionamento é como proteger de forma eficaz essas áreas turísticas para que continuem alavancando a região? Qual é o instrumento a ser utilizado?

Plano Regional

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o art. 240 define que ele estabeleça uma Política Estadual de Turismo, definindo as diretrizes, ações públicas e privadas, para incentivar o turismo como fator de desenvolvimento econômico.

Pela Lei Estadual 14.129/2012, foi criado o Conselho Estadual de Turismo, órgão superior de assessoramento ao titular do turismo – Setur/RS, e, em 2013, foi criada a Lei 14.371,¹³ que estabelece a Política Estadual de Turismo, criando o Sistema Estadual de Turismo e o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei 14.371, em seu art. 15, estabelece a estratégia de execução (que deve ser regionalizada), com base na localização geográfica e nas afinidades econômicas, políticas sociais, históricas, culturais e naturais, sendo que cada região deve implementar uma instância de governança e um plano regional, podendo ser seus regimes administrativos da competência de seus associados públicos ou privados.

Portanto, não se pode desconhecer a existência da função turística da propriedade, sendo necessário que se busque um conceito a ela, que, segundo Pinto (2003, p. 122), traça o conceito de função turística da propriedade, nos seguintes termos:

A propriedade, pública ou privada, rural ou urbana, cumpre sua função turística quando, tomada em conjunto ou individualmente, não interfere na harmonia e contribui para a preservação e valorização de locais ou porção do território que desencadeiam e favorecem o fenômeno turístico e o especial interesse de visitação, ante seu grande significado histórico,

¹³ BRASIL. Lei 14.371, de 27 de novembro de 2013. Dispõe sobre a Política Estadual de Turismo, cria o Sistema Estadual de Turismo e o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul (publicada no DOE n. 230, de 28 de novembro de 2013). *DOE 230*, Porto Alegre, 28 nov. 2013.

artístico, paisagístico, pitoresco, natural, estético, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico ou cultural, ou traduzam referências à identidade, à ação, e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional.¹⁴

Assim, para que a propriedade cumpra sua função social turística, deve ela ter dois atributos: o primeiro consiste em contribuir à harmonia ou melhora do local para fomentar o fenômeno turístico; o segundo consiste em se abster de causar quaisquer danos ou interferências na paisagem ou em característica que fomente o turismo no local.

Esta pesquisa apurou que, até o presente momento, o Plano Diretor de Turismo do Estado do RS não foi elaborado. O que foi elaborado pelo Estado foi o Plano de Desenvolvimento do Turismo para o período 2012-2015. O foco estadual preserva e também incentiva a regionalização para o desenvolvimento do turismo.

A pesquisa revela que as leis, federal e estadual, indicam ações voltadas ao incremento dos negócios, e ambas incentivam a regionalização em relação ao turismo, mas não indicam qual é o instrumento legal e eficaz que as regiões poderiam utilizar para proteger seus bens naturais que são revertidos para o incremento da economia gerada pelo turismo.

Um zoneamento de uso de solo turístico-regional poderia ser uma forma de proteger as áreas especiais de turismo identificando, inicialmente, quais são as áreas (dentro de cada cidade que compõe os Campos de Cima da Serra) e depois transformá-las em um único zoneamento de nível regional protegendo o uso do solo, patrimônio material, paisagens, pontos turísticos relevantes que alavancam o desenvolvimento econômico-sustentável.

Municípios que compõem os Campos de Cima da Serra e sua legislação local

Conforme demonstrado alhures, a Região dos Campos de Cima da Serra é formada pelas seguintes cidades: Vacaria, Ipê, Pinhal da Serra, Muitos Capões, São José dos Ausentes, Monte Alegre dos Campos, Jaquirana, Esmeralda, Campestre da Serra, Cambará do Sul e Bom Jesus.

¹⁴ PINTO, 2003, p. 122.

Análise das cidades que compõem a Região dos Campos de Cima da Serra no quesito atrativos turísticos versus Plano Diretor ou Lei Complementar que os proteja

Utilizou-se a metodologia *estudo descritivo*, mediante pesquisa documental-exploratória.

• Vacaria

É o maior Município que compõe a região. Vacaria aprovou através da Lei Complementar 37/2014 seu Plano Diretor.¹⁵ As informações sobre os atrativos da cidade foram retirados do *site* do Campos de Cima da Serra combinado com o *site* do Município de Vacaria.¹⁶

Apresentam-se 16 atrativos: o *Museu Público Municipal* – apresenta mais de 600 peças que representam a cultura e o modo de vida dos antepassados da região; a *Pousada e Fazenda Capão do Índio*; o *Oratório de Santo Antônio* – no dia 13 de junho de cada ano, é realizada uma missa com distribuição de pães bentos; o *Parque de Exposições Nicanor Kramer da Luz*; Vale do Rio Pelotas – o rio Pelotas faz divisa com os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina; a *Porteira do Rio Grande*, próximas da ponte do rio Pelotas; o *Santuário de Nossa Senhora da Oliveira*, em comemoração aos 252 anos da imagem de Nossa Senhora da Oliveira – foi construído um santuário no local onde foi encontrada a imagem de Nossa Senhora da Oliveira; *Catedral de Pedra*, a Catedral Nossa Senhora da Oliveira é um dos mais belos templos religiosos do Estado – está localizada no centro da cidade; *Parque Santa Teresa*; *Fazenda do Socorro*, BR-116, sentido Lages/SC; *Parque das Cachoeiras*, banhos de cachoeira, trilhas ecológicas e cabanas rústicas, distante 24km da sede do Município, no sentido Vacaria 5º Distrito, km 24; *Portal do Rio Grande*, BR-116, saída para Lages/SC; *Vale da Capitulina*, Área de Preservação Permanente (APP). Tombada pelo Decreto Estadual 33.127/1989, é uma das últimas reservas florestais ainda intactas; *Velha Bica de Pedra*; *Morro Agudo* a área é particular onde está um dos pontos mais altos do Município, com 1.000m acima do nível do mar, com vista

¹⁵ Lei Complementar 37/2014 seu PLANO DIRETOR VACARIA.

¹⁶ Disponível em: <[Http://Www.Camposdecimadaserra.Com/Nossas-Cidades/#](http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#)>. Acesso em: 24 jul. 2016.

O Estatuto da Cidade prevê que os Municípios planejem todo seu território urbano e rural, onde, além da produção de maçã, haja a identificação desses atrativos turísticos e uma forma de proteção.

Pela legislação, área rural é aquela formada por espaços não urbanizados, destinados à prática de agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo, agroindústrias, *conservação dos recursos naturais, turismo e recreação*, verificam-se diretrizes genéricas não lançando sobre elas um regramento de proteção e prosperidade econômica. Alguns artigos como o art. 28 especifica:

O poder público municipal desenvolverá ações permanentes no sentido de *buscar um desenvolvimento integrado entre as Áreas Urbana e Rural*, garantindo meios para melhorias na educação, saúde, moradia e acesso à renda para todos, de modo que o processo de desenvolvimento ocorra com responsabilidade social e ambiental.

O art. 29 trata da disciplina no uso e na ocupação do solo na área rural que visa a “estimular as atividades primárias e as que agreguem valor a estas; preservar as características socioeconômicas do meio rural; e promover a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, evitando a implantação de atividades que induzam às formas de ocupação urbana, exceto os condomínios rurais citados no art. 26”.

O art. 30 trata da preservação da área rural, “ao longo das margens dos cursos-d’água, lagos, lagoas, banhados e reservatórios, [sendo] obrigatória a recomposição da mata ciliar conforme ordenamento jurídico que regulamenta a atividade em foco”. No art. 31, Parágrafo Único, lê-se: A Área Rural desempenha funções complementares às funções urbanas, destinando-se a suprir o abastecimento, a satisfazer a necessidade de espaços verdes periurbanos, bem como a preservação da qualidade da paisagem natural que propicia o desenvolvimento de atividades de lazer e turismo compatíveis.

Quanto a esse art., à pergunta é: Como se efetivarão essas diretrizes?

A análise leva ao art. 35 da Lei Complementar 48/2015¹⁷ do Município de Vacaria consta: “Na Área Rural todos os usos são permitidos desde que obedeçam às leis ambientais vigentes”. Esse art. parece contradizer todas as diretrizes de preservação e incentivo dadas pelos arts. do Plano Diretor acima

¹⁷ Lei Complementar 48/2015, Município de Vacaria.

descritos. Torna-se perigosa a liberação de todos os usos, pois, certamente, alguns impactarão os atrativos turísticos dispersos na zona rural.

• **Bom Jesus**

O Município de Bom Jesus está com o estudo do novo Plano Diretor em tramitação. O Projeto de lei encontra-se sob análise no Departamento Jurídico da Prefeitura, pois houve algumas emendas por parte dos vereadores, e aquele deverá retornar à Câmara para nova aprovação. Em Bom Jesus, a cultura dos antigos tropeiros ainda está muito presente. Os corredores de tropeadas, os passeios de mula e a confecção de animais em miniatura preservam uma parte importante da história do Brasil. Paisagem exuberante composta de trilhas, rios, cachoeiras, campos e coxilhas, excelentes açudes para pesca esportiva.¹⁸

Os atrativos disponibilizados são: os *Cachoeirões do Rio Cerquinha*, nas trilhas locais em mata fechada, o turista poderá se aventurar, pois a recompensa são quedas-d'água com beleza singular que exaltam a riqueza natural existente no Município de Bom Jesus. A distância envolve 36km; *Pesca Esportiva* (pegue e solte); *City Tour*, esse atrativo consiste em um passeio orientado pelo centro e algumas ruas de Bom Jesus quando são visitadas casas típicas (não sua maioria) e construções em madeira do período de 1915 a 1970. A visita compreende casas subterrâneas, que ficam a 1km do centro; *Museu Municipal*, retrata o cotidiano da vida dos moradores dos Campos de Cima da Serra; *Igreja Matriz do Senhor Bom Jesus*, essa imponente obra arquitetônica do Município localiza-se na Praça Central e é um relevante patrimônio histórico-cultural de Bom Jesus; *Barragem do Rio dos Touros* e a *Cachoeira da Usina*, antiga Usina Hidrelétrica do Rio dos Touros em área pública municipal. O local dispõe de trilha sobre os antigos canos da usina até uma bela cachoeira; localização: 18km; *Corredor de Tropeiros*, os tropeiros cruzaram o Brasil, comercializando animais e produtos para subsistência das populações locais ao longo de sua rota. Por sua localização geográfica estratégica, Bom Jesus foi uma das cidades que se formaram ao longo dos caminhos trilhados pelos tropeiros. Os corredores de pedra por onde cruzavam as tropas de mulas, são, até hoje, conservados e podem ser visitados por quem deseja conhecer um pouco mais da história e arquitetura que remete à

¹⁸ Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#>>. Acesso em: 19 jul. 2016. <<http://www.bomjesus.rs.gov.br/>>. Acesso em: 19. Jul. 2016.

época do tropeirismo; localização: 18km; *Praça Rio Branco*, localiza-se em frente da Igreja Matriz e possui uma calçada elaborada com os típicos nós de pinho (das araucária) da Região dos Campos de Cima da Serra; *Balneário Barra do Moraes*, área que se localiza no encontro do Rio Moraes com o Rio das Antas e é de fácil acesso via RS-10; localização: 18km; *Pesca de Truta*, espécie exótica na região dos Campos de Cima da Serra, a soltura da truta iniciou no ano de 1982 em Bom Jesus localização: 3,5km.

Dos dez atrativos, apresentados no *site Campos de Cima da Serra*, verifica-se que quatro estão presentes na zona urbana do Município, e seis encontram-se na zona rural.

De acordo com a proposta do Plano Diretor, disponível na página da Prefeitura de Bom Jesus, em *pdf*, a Minuta para revisão do Plano Diretor de Bom Jesus”,¹⁹ para a sede municipal, deduz-se que se trata de área urbana, pois se verifica que, no diagnóstico da Figura 3, Mapa-Síntese, há preocupação na demarcação de um polígono para preservação do patrimônio histórico. E, no texto escrito da minuta de lei, no art. 2º, lê-se como objetivo dentro da área de estudos:

Definir zonas, adotando-se como critério básico a compatibilização da urbanização com os usos existentes e o potencial ambiental-cultural da cidade, garantindo o seu desenvolvimento sustentável e promover, através de um regime urbanístico adequado, a qualidade dos valores estéticos, paisagísticos e histórico-culturais, próprios do sítio geográfico.

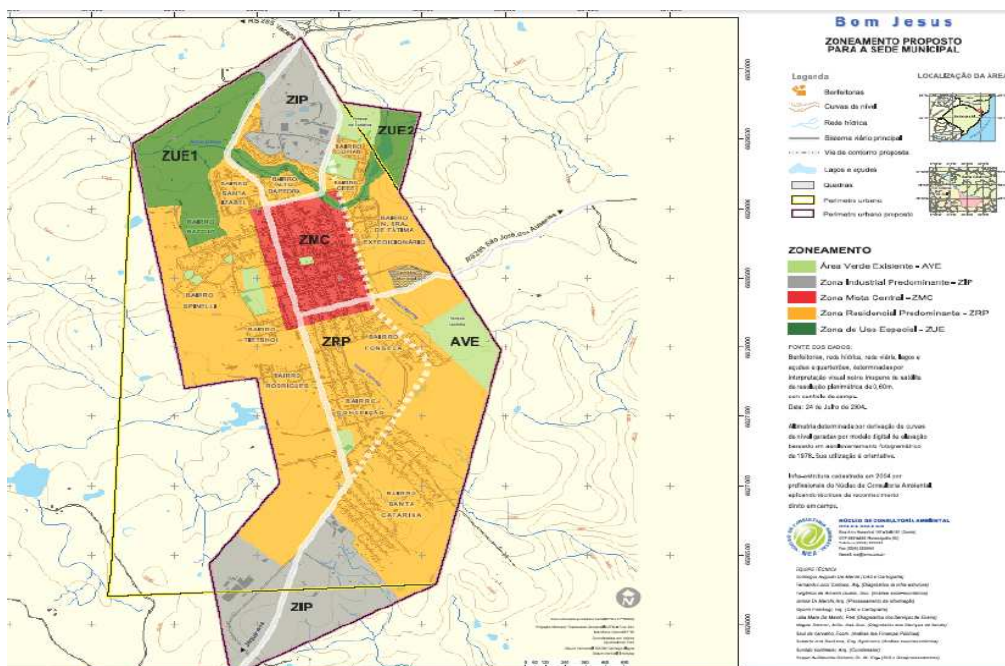
No Estudo de Impacto de Vizinhança proposto no art. 9º, ficou estabelecido que obras terão análise no quesito “Prejuízo à paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”. No art. 10, ficou determinado o zoneamento urbano, a área urbana da sede do Município, conforme o Mapa de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano. No art. 11, ficou estabelecida à Zona Mista Central (ZMC) intensificar o uso e a ocupação da área, no sentido de otimizar o seu aproveitamento, através de maior adensamento populacional e construtivo, compatível com as características da paisagem natural. Esse perímetro é o mesmo da Figura 3 que diagnosticava a preservação do patrimônio histórico a

¹⁹ Minuta para revisão do Plano Diretor de Bom Jesus. Disponível em: <http://www.bomjesus.rs.gov.br/audiencia_plano.php>. Acesso em: 24 jul. 2016.

ser preservado. O texto da presente lei não cria critérios de proteção dos exemplares.

Avançando na leitura da minuta do Plano Diretor verifica-se que no art. 14, para a Zona de Uso Especial (ZUE) ficam determinados os seguintes objetivos e instrumentos: Estimular a criação de reservas particulares do Patrimônio Natural; Salvar a integridade destas áreas e garantir a sua preservação e Impedir a retirada da cobertura vegetal. Art. 15 Mesclada em todas as zonas, constituem de preservação ambiental todas as Áreas de Preservação Permanente (APPs), compreendendo as áreas necessárias à conservação e preservação dos recursos naturais e à salvaguarda do equilíbrio ecológico da região. No Capítulo VIII relativo ao **Meio Ambiente**, na Seção II, Da Preservação Ambiental, no art. 53 se verifica que “Todas as florestas e demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes e consideradas áreas de preservação permanente”.

Figura 3 – Mapa do zoneamento urbano e perímetro urbano



Conclui-se da análise que para a área rural onde o Município de Bom Jesus detém seis de seus grandes atrativos, não houve preocupação de um

zoneamento especial protegendo estas áreas para fins paisagísticos e turísticos como forma de salvaguardar o interesse da cidade e da Região dos Campos de Cima da Serra. Embora a lei (Estatuto da Cidade) estabeleça que os Municípios devem legislar com vistas a preservar interesse urbanos e rurais. Se nesta grande extensão de terras surgirem empreendimentos que venham a impactar os atrativos turísticos não há lei que negue a possibilidade. Devemos trabalhar com o princípio da precaução nos antecipando aos fatos e protegendo o patrimônio (belezas locais e naturais).

- **Ipê**

O Município de Ipê é reconhecido como a capital nacional da agroecologia. Através da Lei Municipal 1.625, de 4 de maio de 2016, recente, foi incluído na Região Metropolitana da Serra gaúcha.²⁰

Os atrativos²¹ de Ipê são: a *Cascata da Rola* – localizada entre as Capelas de Santo Estevão e Santa Catarina, em São Paulino, distante 30km de Ipê; o *Museu Histórico de Ipê* – localizado na casa da Tia Mimi, na sede do Município; o *Santuário de Nossa Senhora de Caravaggio* – a Romaria à Nossa Senhora de Caravaggio em Vila Segredo, a 6km de Ipê; a *Gruta Nossa Senhora de Lourdes* – localizada na Capela Santo Antão, em Vila Segredo, distante 19km de Ipê; essa gruta é composta por caverna e queda-d'água de, aproximadamente, 40m de altura; *Igreja Matriz São Pedro Apóstolo* – inaugurada em 1942, construída pela comunidade de Vila Segredo em estilo romano, localizada no Distrito de Vila Segredo, a 14km da sede do Município; a *Igreja Matriz São Luiz Rei*, essa igreja está localizada na sede do Município; a *Igreja São Paulo Apóstolo* – localizada em São Paulino, distante 24km da sede do Município; a *Igreja Nossa Senhora de Pompéia* – construída em 1934, de madeira, localiza-se na Capela de Pompéia, a 11km da sede do Município; a *Igreja de São Miguel* – construída em 1942, localiza-se a 12km de Ipê; a *Igreja de São Vicente* – construída em pedra, com início em 1935 e término em 1938; seu altar é feito em madeira e se localiza a 11km de Ipê; *Propriedades Rurais Agroecológicas*, no distrito de Vila Segredo, a 14km de Ipê; *Camping Dalsasso* – Rio Turvo – situado às margens do Rio Turvo,

²⁰ Lei Municipal 625 de 4 de maio de 2016.

²¹ Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

em Vila Segredo fazendo divisa com o Município de Protázio Alves, situado a 20km de Ipê.

O Município não possui Plano Diretor, mas a pesquisa revelou a existência da Lei 865/2003,²² que trata das Diretrizes Urbanas do Município de Ipê e dá outras providências. Nessa lei, não se encontram diretrizes específicas de proteção dos atrativos turísticos e/ou de patrimônio histórico-cultural, uma vez que nos atrativos existem sete igrejas com histórico cultural importante.

Na Lei Municipal 886/2003,²³ o art. 4º reza: “O Poder Público Municipal e a população interessada deverão fazer uso de audiência pública nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”, uma possibilidade de análise das atividades impactantes que serão mediadas em consulta pública.

Em contato por *e-mail*²⁴ para confirmar dados relativos à legislação, obteve-se o seguinte retorno: “A Lei Municipal utilizada para zoneamento é a Lei Municipal 847/2002,²⁵ podendo ser acessada pelo site www.ipe-rs.com.br, na aba “legislação municipal”. Verificando a lei, trata-se do Código de Obras do Município. Conclui-se que dos 12 atrativos turísticos ofertados pela Região dos Campos de Cima da Serra – Município de Ipê – dez estão inseridos na zona rural e não há instrumento eficaz de proteção dos bens turísticos. O único apoio que a legislação oferece é a possibilidade de análise de atividades impactantes que serão mediadas em consulta pública.

• *Pinhal da Serra*

No portal eletrônico de Pinhal da Serra,²⁶ em relação aos atrativos da cidade, verifica-se o chamado:

Venha se surpreender com a hospitalidade do nosso povo e com as lindas paisagens, como a proporcionada pela *Usina Hidrelétrica Barra Grande*, considerada a segunda mais alta do mundo. O mirante da UHE Barra Grande dá uma amplitude do lago e mostra a grandiosidade da construção, que

²² Lei Municipal 865/2003. Disponível em: <<http://www.ipe-rs.com.br/>>.

²³ Idem.

²⁴ De: “Ipê – PREFEITURA/MUNICIPAL/IPÊ<transparencia@bethasistemas.com.br>

Para: “magdacobalchini” <magda.cobalchini@bentogoncalves.rs.gov.br>. Enviada: sexta-feira, 22 de julho de 2016, 16:11:13. Assunto: PREFEITURA MUNICIPAL DE IPÊ. Acesso à informação: interposição de recurso.

²⁵ Lei Municipal 847/2002. Disponível em: <<http://www.ipe-rs.com.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

²⁶ Disponível em: <<http://www.pinhaldaserra.rs.gov.br/noticia.php?noticia=899>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

serve de ligação entre os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Há também o *Parque Arqueológico do Homem do Planalto das Araucárias*, o qual, em sua simplicidade, fornece uma ideia de como viviam os antigos habitantes do Município. O Roteiro Turístico pelo interior de Pinhal da Serra leva o turista a se encantar com as belíssimas e bucólicas paisagens naturais, onde campos, bosques e cachoeiras convivem em harmonia com o homem. A *Festa da Integração*, já tradicional nos Campos de Cima da Serra e região dos lagos, associa atividades de cultura, tradição e lazer, integrando assim a região, atividades e povos.

No dia 5 de maio, o Município de Pinhal da Serra foi incluído na Rota dos Butiazais. Esse Município dispõe da Lei 427, de 3 de setembro de 2009,²⁷ que instituiu “AS DIRETRIZES URBANAS DO MUNICÍPIO DE PINHAL DA SERRA – RS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.” I – Das ruas e passeios; II – do parcelamento do solo urbano; III – do ordenamento urbano; IV – das áreas de lazer; V – da proteção do meio ambiente; VI – da arborização; VII – dos cursos-d’água; VIII – do estudo do impacto de vizinhança. No Título IV, das Áreas de Lazer, se verifica que foram criadas no Município áreas de lazer consideradas urbanizadas, sendo objeto de licenciamento ambiental, tratamento de efluentes, áreas gramadas e arborizadas, energia elétrica e condições de acessibilidade conforme a NBR 9050. Em área rural, o desmembramento dessas áreas de lazer deverá ser conforme sua ocupação. E o Poder Executivo municipal, através de decreto, estabelecerá normas e procedimentos para áreas de lazer.

No Título VII, Dos Cursos-d’Água, as faixas de preservação permanente na margem dos cursos-d’água situados no interior das áreas urbana e rural do Município, não serão permitidas construções ou quaisquer atividades que possam prejudicar as formas de vegetação existentes.

Esta pesquisa nos reporta, também, à Lei 452/2009, que estabelece a proteção dos patrimônios histórico, artístico, cultural e ecológico do Município de Pinhal da Serra.²⁸ No art. 1º reza:

O patrimônio histórico, artístico, cultura e ecológico do Município de Pinhal da Serra é constituído pelos bens de natureza material e imaterial existentes no seu território, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade local, cuja preservação e conservação sejam de

²⁷ Lei 427, de 3 de setembro de 2009.

²⁸ Lei 452, 19 de novembro de 2009 que “Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e ecológico do Município de Pinhal da Serra – RS.

interesse público, dentre os quais se incluem: V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

O resultado da análise, nesses dois títulos apresentados, é de que há preocupação com a preservação de espaços, inclusive, podendo ocorrer desmembramento rural para áreas de lazer de acordo com sua ocupação, e não serão permitidas construções que possam prejudicar as formas de vegetação existentes e os cursos-d'água. Há intenção de protegê-los também como estabelece a Lei 452/2009, que trata da proteção do patrimônio da cidade em todas as suas formas. Somente não se vislumbra uma forma de proteção para os dois atrativos turísticos com o uso de instrumento legal de proteção mais efetivo e justo aos bens considerados atrativos, à cidade e à região.

• **Muitos Capões**

A cidade situa-se a 35km de Vacaria – RS e se localiza as margens da BR-258, na Região Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul. Sua economia está baseada na agropecuária e fruticultura, e o maior destaque é a natureza exuberante.

O Município conta com atrativos turísticos com potencial: contemplativo, histórico, cultural, ecológico e de aventura. São eles: o *Museu Municipal* e o *Casarão da Esquina* – situados na esquina da Avenida Progresso com a Rua Emilio Tschoepk; o *Túnel* e *Ponte Férrea* – Turismo Histórico, Ecológico e de Aventura, no Distrito da Vila Ituim, a 42km da sede do Município de Muitos Capões; *Balsa* e *Serra da Limeira*: Turismo contemplativo, a 45km da sede do Município de Muitos²⁹ Capões; a *Igreja Matriz Santo Antônio* – localizado no centro da Praça Municipal José Jamir Zanotto.³⁰

Outros pontos turísticos citados no *site* da Prefeitura Municipal³¹ são: a Usina e a *Cachoeira do Rio Saltinho*, o *Salto do Arroio Pessegueiro*, a *Cascata da Nascente*, as *Quatro Quedas da Sanga Jovelina*, a *Fazenda Curral de Pedras*, o *Camping Santa Rita* e a *Estação Ecológica Aracuri*. O Município possui Plano Diretor (Lei 029/1997), desde sua emancipação. Em análise a legislação, verifica-

²⁹ Idem.

³⁰ Disponível em: <<http://www.muitoscapoes.rs.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

³¹ Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

se que a lei trata especificamente das normas para uso e ocupação do solo urbano, não tratando, contudo, de diretrizes às áreas rurais como forma de proteção dos atrativos turísticos oferecidos pelo Município. Não há mapa de zoneamento.

Foi criado em 2008 o “Conselho da Cidade” – órgão de cooperação governamental, com a finalidade de auxiliar a Administração na orientação, no planejamento, na interpretação e no julgamento de matéria de sua competência. Assim, entende-se que esse órgão trata de temas relevantes como: impacto de empreendimentos com reflexos comprometedores; atrações turísticas que, como revela o *site* da cidade, são atrativos de potencial contemplativo, histórico, cultural, ecológico e de aventura.

• **São José dos Ausentes**

São José dos Ausentes está localizada nos Campos de Cima da Serra; é formada por campos de altitude, matas de araucárias, rios, cachoeiras e os mais belos cânions da Serra gaúcha. O turismo rural e a ecologia andam em perfeita harmonia, na cidade mais fria e alta do estado. Altitude aproximada de 1.403m. Tipos de turismo: rural, de aventura, ecoturismo e pesca esportiva.

Os atrativos turísticos, retirados do site Campos de Cima da Serra³² são: *Cachoeirão dos Rodrigues* – um cenário de novela que emprestou sua beleza para ser cenário da novela “O Profeta”, da Rede Globo, uma cachoeira de 28m com uma sucessão de grandes quedas-d’água, é uma das mais belas paisagens da Serra gaúcha. Fica a 33km do centro da cidade localizada na Pousada Cachoeirão dos Rodrigues; a *Cachoeira da Casa das sete Mulheres*, cenário da minissérie “A Casa das Sete Mulheres”, a cachoeira é toda cortada por paredões de pedra, com uma beleza exuberante. Fica a 16km do centro da cidade, localizada na Pousada Flor de Açucena; o *Despraiado*, localizado a 13km do centro de São José dos Ausentes. Percorrendo um caminho cercado de campos e matas, chega-se a um belíssimo rio, podendo se banhar em águas transparentes; *Desnível dos rios* – a natureza esculpiu, entre rochas e montanhas, um fenômeno ímpar na América Latina: dois rios correm paralelamente separados por um monte, com um desnível de 18m. O lugar ainda oferece uma das mais belas

³² Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

vistas dos Campos de Cima da Serra. Fica a 33km do centro da cidade, na Pousada Potreirinhos. *O mirante da Serra da Rocinha* – localizado no antigo caminho dos tropeiros povoadores dos Campos de Cima da Serra, consegue-se contemplar a beleza da Serra Geral com seus cânions e montanhas, beleza de tirar o fôlego do mais aventureiro ao simples admirador da natureza. Fica a 18km do centro cidade; o *Pico Monte Negro* – o ponto mais alto do Estado do Rio Grande do Sul; o Pico, com 1.403m de altitude em relação ao nível do mar, fica na borda do cânion Monte Negro; é possível caminhar pela borda dos paredões onde, cuja vista é maravilhosa. Fica a 43km do centro da cidade; o *Termômetro* – local perfeito para registrar a sua passagem pela cidade mais fria do Rio Grande do Sul. Construído de maneira artesanal, o termômetro de mercúrio está localizado no centro de São José dos Ausentes e registra as mais baixas temperaturas do nosso rigoroso inverno, onde a geada é frequente. O *Museu Waldemar Santos Boeira* – uma surpreendente amostra da história do Rio Grande do Sul, com peças pertencentes aos primeiros moradores da região. É considerado o segundo maior Museu Familiar do Estado, com um acervo histórico de mais de 5 mil peças. Fica a 20km do centro da cidade, localizado no Distrito do Silveira, em São José dos Ausentes. A *Cachoeira da Boa Vista* com mais de 380m de altura, se situa a 43km do centro da cidade, localizada na Pousada Ecológica dos Cânions. O *Cânion Boa Vista*, localizado a 43km do centro da cidade, na Pousada Ecológica dos Cânions; a *Cascata Amola Faca* – uma cachoeira de mais de 400m de altitude, próxima ao *Cânion Amola Faca*. Fica a 43km do centro da cidade com entrada na Pousada Ecológica do Cânions; a *Cachoeira do Juvenal*, onde foram gravadas cenas da “Casa das sete Mulheres”, fica a 12km do centro da cidade, localizada no Sítio Vale das Trutas.

Dos 12 atrativos apresentados no *site* e confirmados pela Prefeitura, 11 ficam integralmente em zona rural distantes do núcleo urbano. A cidade possui legislação, Código de Desenvolvimento Municipal, Lei 811, de 12 de março de 2009. Verifica-se no art. 1º, Parágrafo Único: “Este conjunto de normas é também denominado Plano Diretor de São José dos Ausentes, no cumprimento das disposições constitucionais relativas à política urbana.”³³

³³ Lei 811 de 12 de março de 2009. Código de Desenvolvimento municipal. Disponível em: <www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul:sao.jose.ausentes:municipal:lei:2009-03-12;811>. Acesso em: 25 ago. 2016.

O art. 3º, Parágrafo 1º reza: “Como instrumento regulador básico dos processos de ordenamento e transformação do espaço urbano e rural e de sua estrutura territorial, este código aplica-se a toda extensão territorial do Município. “Quanto aos princípios lê-se no art. 9º. “Trata-se do princípio de crescimento e equidade socioeconômica e socioambiental que deve ser entendido como: a geração e distribuição de renda, com democratização dos meios de produção e comercialização de modo a valorizar a cultura, o potencial e as características e oportunidades locais e regionais; a articulação entre o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente natural e da identidade cultural, *ao se buscar alternativas viáveis de produção que sejam menos impactantes no ambiente natural e cultura local*”. No art. 10 identifica-se a política utilizada para atingir o princípio de que trata o art. 9º:

I – **Fortalecimento do segmento turístico** de acordo com as características locais e o interesse coletivo como um dos eixos de dinamização da economia.

Segue a leitura da do art. 11, na qual se verificam as ações estratégicas para concretizar as políticas, incentivar a implantação de empreendimentos que envolvam a comunidade local na idealização e gestão dos serviços e empreendimentos turísticos; realizar estudo de oferta e demanda de produtos e serviços que envolvam a cadeia produtiva do turismo; *formatar roteiros e produtos turísticos integrados através da promoção dos atrativos e recursos turísticos, que envolvam diferentes empreendimentos e localidades turísticas, vinculados ao Plano Nacional e Estadual do Turismo*; produzir inventário turístico municipal.

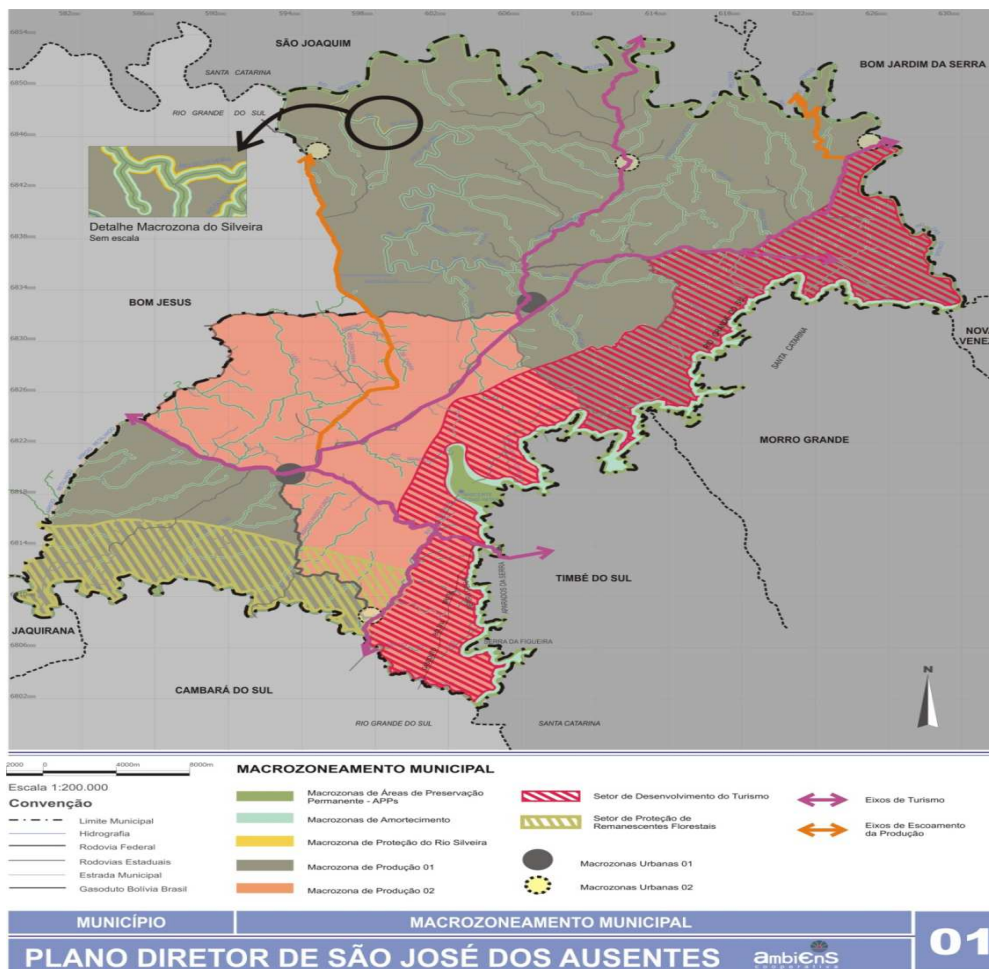
Muito interessante e importante é o que está especificado no art. 13, inciso III, que trata da garantia do *equilíbrio ecológico-econômico entre o uso do solo e as modificações na paisagem*. O art. 14, inciso VII, reza: “Promover a recuperação e preservação dos pontos arqueológicos sem causar restrição de uso ao proprietário desde que o mesmo mantenha em boa conservação sem alterar as características naturais dos bens socioculturais e históricos, conservando a paisagem natural existente ao redor dos mesmos”. E segue a ação do inciso X: “Ordenar as atividades agrícolas no território municipal com especial atenção ao meio ambiente natural e atrativos turísticos”. No inciso XIII: “Usar o Estudo de Impacto de Vizinhança e demais estudos de impacto para controle

social do uso e ocupação do solo no Município”; e, no inciso XV: “Produzir inventário participativo dos bens naturais e histórico-culturais; no raio de 2km, quando o empreendimento situar-se na zona rural, bem como a distância até a qual se prevê a propagação do impacto do empreendimento de silvicultura e agropecuária em função dos ventos dominantes, do escoamento das águas ou do sistema viário.

No art. 42, está representado o Macrozoneamento do Município de São José dos Ausentes dividido em: (a) Macrozona de Áreas de Preservação Permanente; (b) Macrozona de Amortecimento do Entorno de APPs com o objetivo de amortecer os impactos das atividades antrópicas sobre essas áreas, preservando a paisagem e o patrimônio natural do Município, em especial; (c) Macrozona Rural de Produção 1; (d) Macrozona Rural de Produção 2; (e) Macrozona Urbana; (f) Macrozona de Proteção do rio Silveira. A Macrozona de Proteção do rio Silveira tem por objetivo constituir um corredor de ligação entre as áreas protegidas do rio Pelotas e as áreas do entorno do Cânion, preservando o patrimônio natural e os recursos hídricos; (g) Setores de Desenvolvimento do Turismo. O Setor de Desenvolvimento do Turismo reúne as áreas do entorno do cânion com potencial interesse turístico relacionado ao patrimônio natural do Município, com presença de áreas ambientalmente frágeis, baixa densidade populacional, concentração de atividades de hospedagem relacionadas ao turismo e presença de bens histórico-culturais relevantes; (h) Setor de Proteção de Remanescentes Florestais; (i) Eixos Turísticos; (j) Eixos de Escoamento da Produção. No art. 208, o Poder Executivo Municipal deverá encaminhar, no prazo de 2 (dois) anos, um Plano de Desenvolvimento do Turismo, com vistas a complementar esse Código de Desenvolvimento do Município no que compete ao Desenvolvimento do Turismo no território municipal.

Do estudo dessa lei verifica-se que se trata de um plano que protege os bens ofertados como atrativo turístico e deve servir de base aos outros Municípios elaborarem suas leis ou completarem a legislação em uso pertinente ao estudo e elencadas nesse artigo. Também deve servir de base à elaboração de um zoneamento regional para os Campos de Cima da Serra.

Figura 4 – Macrozoneamento do Município de São José dos Ausentes



• **Monte Alegre dos Campos**

O Município de Monte Alegre dos Campos é o quarto maior Produtor de Maçã do Estado e grande vinicultor. Distante 264km de Porto Alegre, pertence à Região dos Campos de Cima da Serra, cuja altitude é de 926m. Tipos de turismo: rural e ecológico. Os atrativos³⁴ são o *Fervedor*, e descer montanhas e atravessar matas fechadas são alguns dos desafios para se chegar a esse lugar misterioso onde as águas parecem ferver.

No local onde ocorre esse fenômeno, existe um estreito no rio das Antas de apenas 1m, ficando, de um lado, o Município de Monte Alegre dos Campos e,

³⁴ Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

do outro, Caxias do Sul. As águas seguem o curso do rio das Antas, mas não se confundem, correndo paralelas. Localiza-se na Capela São Judas, com acesso pela BR-116 e a BR-385; o *Penhasco dos Macacos Brancos* – um recanto ecológico com ampla área verde, trilhas, quedas-d'água, grandes penhascos rochosos, árvores nativas com várias espécies de frutos silvestres, animais silvestres típicos da região, cavernas e grutas. Abriga ainda o encontro dos rios da Cota e da Esteira, possibilitando a pesca. Localiza-se na Capela Santo Antônio, a 10km da sede do Município, com acesso pela BR-116 e a BR-285.

É um Município pequeno, por isso não tem Plano Diretor. Segue a Lei 112, de 9 de agosto de 1999, Código de Obras e Edificações,³⁵ que rege o sistema de construção no Município. E a Lei Municipal 844, de 3 de junho de 2014 fixa o perímetro urbano da Sede do Município de Monte Alegre dos Campos – RS. E o regramento do parcelamento do solo para fins urbanos respeita a Lei 00, de 4 de agosto de 2003.

Através da Lei Municipal 89/2009, pelo seu art. 1º ficam estabelecidos os Distritos do Município de Monte Alegre dos Campos em número de 11. O oitavo e o nono distritos (Distrito – Capela da Luz, com sede na Capela Nossa Senhora da Luz e o Distrito – Passo do Carro, com sede na Capela Santa Catarina) possuem delimitação de zona urbana valendo-se das leis supracitadas para legalização de obras. A pesquisa revelou que não há diretrizes ou leis que tratem do turismo local.

³⁵ Lei Municipal 112/1999, Código de Obras e Edificações. Disponível em: </http://www.cespro.com.br/visualizardiploma.php?cdmunicipio=7665&cddiploma=19990112&nrolei=112 >. Acesso em: 1º ago. 2016.

Cambará do Sul. Denomina-se Passo do “S” por ter uma formação rochosa na forma dessa letra, de onde se passa de uma margem a outra a pé, de carro ou até mesmo a cavalo. Logo mais abaixo, no sentido da correnteza, há uma queda-d’água de, aproximadamente, 100m. O Passo do “S” pertence ao Parque Estadual do Tainhas; *Igreja São Sebastião* – localizada no centro da cidade, em frente da Praça Municipal. Foi construída de madeira em estilo português; *Cristo Libertador* – localizado no Morro da Cruz, no centro da cidade, tendo como vias de acesso uma estrada de chão, onde é possível o acesso de veículos e uma escadaria contendo 167 degraus, as quais indicam as contas do rosário; *Trincheira da Revolução* – caracterizada por três orifícios escavados na terra. Servia de esconderijo aos *Chimangos* na Revolução de 1923. Está localizada no Morro da Cruz, próxima do Monumento do Cristo Libertador na sede; *Trilhas Ecológicas* – Jaquirana está trabalhando com trilhas ecológicas, quando se pode desfrutar de ar puro, do canto dos pássaros, da fauna e flora e também chegar a lugares incríveis onde de carro não se pode chegar; *Espaço Cultural Ney Azambuja*, nesse espaço, pode-se ter uma boa recordação de Jaquirana de tempos pretéritos.

Jaquirana também é um Município³⁷ que não possui Plano Diretor. Utiliza o Código de Posturas, Lei Municipal 11/1989, para reger as construções. Não há definição de diretrizes de preservação do patrimônio natural, onde se encontram cinco dos grandes atrativos turísticos.

• **Esmeralda**

A instalação desse Município deu-se no dia 8 de abril de 1964. Era parte do 5º Distrito do Município de Vacaria. Em Esmeralda, as tradições gaúchas são cultuadas e valorizadas, pois tem orgulho de ter sido aqui realizado o primeiro Tiro de Laço, que deu origem aos rodeios de hoje. A partir desse marco, em 16 de janeiro de 1966, foi fundado o primeiro CTG, o “Pioneiros do Laço”. No 47º Congresso Tradicionalista Gaúcho, que ocorreu no dia 12 de janeiro de 2002, depois de defendida a tese da origem do Tiro de Laço, Esmeralda passou a ser o berço desse esporte.

³⁷ Disponível em: <<http://www.jaquirana.rs.gov.br/>>. Este site está desatualizado desde 2015. A informação relativa ao uso do Código de Obras foi dada via telefone pela Secretaria de Administração. Disponível em: <[Http://www.Cnm.Org.Br/Municipios/Index/100143/100143209](http://www.Cnm.Org.Br/Municipios/Index/100143/100143209)>. Acesso em: 21 jul. 2016.

O *Parque de Rodeios* – situado a 1km da sede que leva o nome “Alfredo José dos Santos”, reverencia os “Pioneiros do Laço”. Esmeralda é também conhecida como “Terra de José Mendes”, ilustre filho adotivo de Esmeralda, que ficou conhecido nacional e internacionalmente por suas músicas como “Para Pedro”, “Não Aperta Aparício”, “Andarengo” entre outras, e seus três filmes longas-metragens, dos quais era o artista principal. Em novembro de 2004, foi inaugurado o *Memorial José Mendes* em sua homenagem; na Capela Santa Terezinha, situada a 9km da sede, durante as comemorações do *II Esmeralda Canta Zé Mendes*, foram trasladados os restos mortais do artista. Outro fator histórico importante é marcado pela fé; o *Santuário do Senhor Bom Jesus*, localizado a 7km da sede, abriga uma *milagrosa* imagem do Senhor Bom Jesus, trazida para Esmeralda por Bernardo dos Reis, na época da Guerra do Paraguai, por volta de 1870, o qual prometeu que, se se salvasse da guerra, retornaria para Esmeralda com a imagem, que, por ser de madeira e muito pesada, foram serradas as pernas e transportado apenas o busto. Construiu-se um oratório no local, que começou a receber muitas pessoas que vinham fazer promessas. Na sede há a Igreja Matriz.

A cidade de Esmeralda, além da sede, abarca os Distritos de Pinhal da Serra, tendo como sede a Vila de Pinhal da Serra, de São Sebastião com sede na Vila de São Sebastião, de Fazenda da Estrela que tem como sede o Engenho da Baraúna e de Serra dos Gregórios.

A pesquisa no *site* do Município³⁸ nos revela que Esmeralda tinha, em seu escopo legislativo, a Lei Municipal 009/1966 que “Aprovava o Plano Diretor de Esmeralda” que foi revogado tacitamente pela Lei 476/1991 que dispõe sobre o parcelamento do solo. Em 2006, pela Lei Municipal 1.379, ficou determinado: “A lei autoriza o Poder Executivo a instituir o Plano Diretor e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento do Município de Esmeralda”.

Após a leitura da legislação, na verdade, não há um corpo de leis nem uma diretriz de uso do solo e proteção dos atrativos turísticos; há somente o desejo de autorizar o Município a instituir, mas não existe. Faz uso do Código de

³⁸ Disponível em:

<<http://esmeralda.rs.gov.br/agenda.php/http://www.cespro.com.br/pesquisaLegislacao.php?cdMunicipio=7481&cdTipo=1485&byIndiceAssunto=PlanDire:PrinDire>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

Edificações para licenciamento de construções, não havendo zoneamento definido.

Figura 6 – Perímetro urbano da cidade de Esmeralda³⁹



³⁹ Disponível em:

<<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7481&cdDiploma=20131861&NroLei=1.861&Word=&Word2=>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

• **Campestre da Serra**

O Município de Campestre da Serra se originou do 3º Distrito de Vacaria, com sede em São Manoel, onde foi aberta a estrada *Rio Branco*, que ligava Vacaria à Vila Criuva de Caxias do Sul. Inicialmente denominada “Vila Korff” (nome do primeiro colonizador), o povoado cresceu rapidamente com a inauguração da Ponte do Korff, ocorrida em 15 de fevereiro de 1907. Trata-se da primeira ponte construída sobre o rio das Antas, a qual é conservada até os dias atuais. Em 1913, foi criado o Distrito do Korff; em 1927, a Capela dedicada a São Manoel. Com a inauguração da estrada federal BR-116, a comunidade se transferiu para Campestre. O nome significa *pequeno campo cercado de matas*. Sua emancipação política ocorreu em 20 de março de 1992.

Os atrativos turísticos retirados do *site* do Município⁴⁰ são: a *Cachoeira da Vinícola* e a *Ponte do Korff* – arquitetura centenária em aço e bases em pedra encaixada, localizada a 20km da sede, na Vila de São Manoel. Consagrada como “Caminho dos Tropeiros”, liga os Municípios de Campestre da Serra e Caxias do Sul.

A cidade, na análise da legislação, dispõe da Lei 645/2010, que estabelece as Diretrizes Urbanas do Município de Campestre da Serra. A lei não trata do uso do solo; é mais específica para o parcelamento do solo.

A Lei 719/2011 dispõe sobre a criação de associação pública denominada “Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra gaúcha” (CISGA). No art. 2º, lê-se que o CISGA integra a Administração Indireta do Executivo Municipal de Campestre da Serra e tem por finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável dos Municípios consorciados, buscando garantir a melhoria da qualidade de vida da população.

No art. 4º, apresenta os objetivos do CISGA, além de outros que vierem a ser definidos posteriormente pela Assembleia Geral: I – promover a melhoria da qualidade de vida das populações residentes na área de atuação do Consórcio; II – promover a aquisição de bens, obras e gestão associada de serviços públicos nas áreas de: [...] e) turismo, patrimônio histórico, cultural e natural; III – resolver os problemas comuns dos entes consorciados relacionados à preservação e conservação do meio ambiente, bem como à produção dos diversos setores

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.campestredaserra.rs.gov.br/167/DadosMunicipais/>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

econômicos da região; IV – promover ações que agreguem valor à produção de todos os setores da economia dos Municípios consorciados, diferenciando-a nos mercados nacional e internacional; e VIII – promover ações de fomento às atividades de turismo sustentável.

Conclui-se que, legalmente, não existe legislação de proteção e uso do solo. Entende-se, salvo melhor juízo, que essa lei municipal de adesão ao CISGA tem força na hora de discutir se uma determinada atividade virá impactar os atrativos turísticos divulgados pela cidade e região, uma vez que se prega a gestão associada nas áreas de turismo, patrimônio histórico, cultural e natural e sustentabilidade.

• **Cambará do Sul**

Sendo terra dos cânions, possui belezas naturais únicas. Conta com a maior cadeia de cânions da América Latina e dois Parques Nacionais: o *Aparados da Serra* (Itaimbezinho) e *Serra Geral* (Fortaleza). Além dos Parques Nacionais, o Município dispõe de uma enormidade de atrativos naturais, como: cachoeiras, lajeados, passeios e trilhas de aventura e roteiros que levam os visitantes a desfrutar da cultura tradicionalista e da vida campeira.

A pequena Cambará do Sul é campeã no *ranking* de baixas temperaturas, sendo que o seu inverno caracteriza-a como um dos lugares mais frios do Brasil. A palavra *Cambará* é de origem Tupi-Guarani e significa *folha de casca rugosa*. Os atrativos turísticos divulgados⁴¹ são: *Passeios de Contemplação*, *Cânion Itaimbezinho*, o Itaimbezinho é o cânion mais famoso da região. Fica localizado no Parque Nacional de Aparados da Serra, distante 18km do centro de Cambará do Sul; *Cânion Fortaleza*, localizado no Parque Nacional da Serra Geral, a 23km do centro de Cambará do Sul; o Cânion Fortaleza é considerado um dos mais exuberantes da região. Possui 7,5km de extensão, 2 mil metros de largura e uma altitude de 1.240m acima do nível do mar. As principais trilhas são: a *Trilha do Mirante*, de onde é possível ver a grandiosidade do cânion e, em dias claros, parte do Litoral gaúcho; a *Trilha da Cachoeira do Tigre Preto*, de onde despenham as águas do arroio Segredo; e a *Pedra do Segredo* – um bloco de rocha de 5m de altura, pesando 30 toneladas, equilibrada numa base de 50cm;

⁴¹ Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

Cachoeira dos Venâncios, formada pelo rio Camisas. A cachoeira está localizada na divisa de Cambará do Sul e Jaquirana. Possui quatro quedas-d'água, distante do centro, 23km; *Cachoeira do Tio França*, localizada a 3Km da cidade de Cambará do Sul, é onde o arroio Campo Bom despenca para formar uma das várias cachoeiras da região; Lajeado da *Margarida*, distante apenas 12km do centro de Cambará do Sul. o Lajeado da Margarida é um recanto para visitantes e moradores. Formado pelo rio Camisas, o lajeado apresenta mais de 50m de extensão; *Passo da Ilha*, localizado a 41km de Cambará do Sul, na divisa com São Francisco da Paula.

Formado pelo rio Tainhas, o Passo da Ilha possui um imenso lajeado que abriga uma pequena ilha em seu interior onde é possível atravessar o rio de carro; *Sequoia Lunar*, plantada na Praça Central de Cambará do Sul, foi gerada a partir das sementes levadas por um dos astronautas (Stuart Rosa) da missão espacial Apolo XIV, quando de sua viagem à Lua, levando com ele (no bolso) algumas sementes de sequoia, que circundaram a Lua 34 vezes. Ela foi recebida de volta à Terra em 1971, fato histórico e inédito; *Cachoeira do Nassucar* – localizada ao norte do Município de Cambará do Sul, em áreas de maior altitude. Formada pelo rio Santana, a cachoeira tem formato único com até 60m de queda; *Cânion Churriado* – possui 3km de extensão, e a altura de suas paredes varia de 250 a 700m. É um dos cânions mais selvagens, com paredes verticais, com ângulos de 90º, que impressionam. Esse cânion integra o Parque Nacional da Serra Geral; *Trilha do Cânion Churriado* – distante 23km de Cambará do Sul (estrada CS-012) mais 16km de caminhada (ida e volta); *Cânion da Pedra* – tem parte na área territorial do Parque Nacional da Serra Geral. Possui 3km de extensão e uma profundidade média de 700m. A *Trilha do Cânion da Pedra* – distante 30km de Cambará do Sul (estrada do Viveiro) mais 17km de caminhada (ida e volta ronda), na borda da Serra Geral, passando pela garganta do Macuco com vista para o extremo sul catarinense e o oceano Atlântico; *Cânion Josafaz*, um dos maiores cânions da região, tem, aproximadamente, 16km de extensão. O cânion Josafaz está fora dos limites dos parques nacionais. Cento Cultural Dr. *Santo Bornéo* – construção de madeira, de cor amarela, chama a atenção dos visitantes.

A casa foi construída em 1935 e teve como primeiros moradores a família Vóges. Atualmente, funcionam no local o *Museu Irmã Tarcila Afonso*, a *Biblioteca*

Pública e a Secretaria Municipal de Turismo; a Igreja Matriz São José – foi construída em 1945. As obras foram concluídas dois anos depois, e a inauguração aconteceu com uma missa celebrada pelo Padre João Pazza. A igreja está localizada no centro de Cambará do Sul, na Praça Principal; o *Kridjjimbé* – é uma obra de arte e uma réplica fiel dos Aparados da Serra e da Serra Geral. O nome indígena significa *conjunto de cânions*. O trabalho foi realizado pelo artista plástico Marlon Silva, de Caxias do Sul, que utiliza a técnica intitulada por ele de “bioarte” em frente da Praça da Igreja Matriz; *Museu Irmã Tarcila Afonso* – esse museu foi criado no dia 3 de dezembro de 2001 pela Prefeitura de Cambará do Sul, com o propósito de resgatar e preservar a história da comunidade. Possui um acervo com mais de 400 peças, que foram doadas pelos moradores. Está localizado no Centro Cultural Dr. Santo Bornéo.

Passeio a cavalo – andar a cavalo pelos Campos de Cima da Serra é uma terapia; *Passeio do Mel*, além de ser a “Terra dos Cânions”, Cambará do Sul também é conhecida como a “Capital do Mel”. Quem visita a cidade não pode deixar de levar para casa uma prova do mel silvestre, produzido em meio às matas nativas do Município; no tocante aos *Passeios de Aventura*, a *Cavalgada nos Cânions* inicia na Fazenda Santana, ao norte do Município, a 25km do centro de Cambará do Sul. Percorre áreas com mais de 1.150m de altitude, passando pelas bordas dos Cânions Pinheirinho e Cambajuva, de onde também se pode avistar o Cânion da Pedra; *Circuito das Águas* – é um roteiro pelo interior com visita a três das mais belas atrações turísticas da região: Passo da Ilha, Passo do “S” e Cachoeira dos Venâncios; *Rio do Boi, Trilha do Rio do Boi* – essa é a trilha mais longa e também a mais difícil. O acesso é por Praia Grande – SC, distante 46km do centro; *Passeio de Bike*, atividade realizada nos Campos de Cima da Serra, passando por cachoeiras, campos nativos, cânions, matas nativas, florestas de araucárias, matas ciliares, próximas de banhados, turfeiras e nascentes, passando por cursos-d’água.

Passeio de Bote – possui um percurso de 4,5km de deslocamento no rio Camisas com destino final no Lajeado das Margaridas; *Passeio de Quadriciclo* – atividade realizada em local de extrema beleza, formado por matas de araucárias, xaxins centenários e também campos nativos, lagos, cachoeiras e uma exuberante vista das coxilhas dos Campos de Cima da Serra; *Passeio de Land Rover* – incríveis passeios em carro *Land Rover*, visitando os principais

atrativos de Cambará do Sul e da região; *Rapel na Cachoeira*, o rapel de 30m é realizado num paredão natural ao lado de uma pequena cachoeira. O local é de inigualável beleza, formado por araucárias, xaxins centenários e também por uma falha geológica, que forma um microcânion, fazendo desse local um lugar único; *Rapel no Paredão* – de 25m, é realizado num paredão natural ao lado de uma pequena cachoeira, numa distância do centro de 6km; *Travessia Aparados da Serra* – a caminhada começa na borda dos Cânions da Encerra, cruzando as bordas do Cânions do Realengo, Boa Vista, Coxilha, Monte Negro, Cruzinha e Tigres.

A maior parte dos atrativos turísticos de Cambará do Sul encontra-se na natureza. Pesquisando a legislação, encontramos o Projeto de Lei do Plano Diretor que se encontra na Câmara de Vereadores para aprovação.⁴² Trata-se do Projeto de Lei Municipal 036, de 19 de maio de 2016, que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo do Município de Cambará do Sul. A lei em seu art. 1º. estabelece o zoneamento, o uso e a ocupação do solo do Município de Cambará do Sul e, no Parágrafo Único, a legislação é vigente somente no perímetro urbano do Município.

Quanto ao meio ambiente, o art. 32 estabelece que é dever dos Poderes Executivo, Legislativo e da comunidade zelar pela proteção ambiental em todo o território do Município, de acordo com as disposições da legislação municipal e das normas adotadas pelo Estado e a União. Quanto aos recursos hídricos, o art. 33 reza:

“Para o efeito de proteção necessária dos recursos hídricos do Município, aplicar-se-ão as regras do Código Florestal Federal às Áreas de Preservação Permanente, seus conceitos, suas faixas de preservação e parâmetros, de modo a garantir também o perfeito escoamento das águas pluviais das bacias hidrográficas e preservação de áreas de verdes circundantes”.

Quanto as Áreas de Preservação Ambiental, o art. 35 classifica-as em: I – faixa territorial de fundo de vale dos cursos-d’água do Município; II – áreas com declividade superior a 45º (quarenta e cinco graus); III – remanescentes de florestas; IV – áreas com declividade maior ou igual a 30% (trinta por cento); V –

⁴² Em 26 de julho de 2016, os projetos de lei foram enviados ao meu *e-mail*, pois não havia no *site* do Município.

demais áreas enquadradas como de Preservação Permanente, em legislação federal, estadual e municipal.

O parágrafo Único do art. 36 estabelece que:

A Área de Preservação de Fundo de Vale compreende áreas não edificáveis e/ou de preservação permanente, as quais poderão ser computadas como de espaços livres, no caso de loteamentos, como unidades de conservação como reserva florestal, como áreas verdes ou para transferência de potencial construtivo.

Através do Projeto de Lei 041, de 19 de maio de 2016, que dispõe sobre a delimitação do Perímetro Urbano, no art. 1º, o território municipal é dividido em áreas urbanas e rurais, para fins urbanísticos e tributários e, no art. 2º, ficam estabelecidas as áreas urbanas do Município de Cambará do Sul que são as seguintes: Sede; a cidade de Cambará do Sul; 1º Distrito: Osvaldo Kroeff; 2º Distrito: Bom Retiro; 3º Distrito: Santana; 4º Distrito: Unidos. De acordo com o Parágrafo 1º; são consideradas rurais as áreas que não pertencem aos perímetros urbanos da sede do Município e dos distritos.

O Projeto de Lei 40/2016 institui o Código Ambiental, do qual destacaremos para esta análise da legislação municipal, conjugando com os propósitos deste texto, os artigos relevantes: Art. 3º, [...] IV – a identificação e caracterização dos ecossistemas do Município, definindo as funções específicas de seus componentes, as fragilidades, as ameaças, os riscos e os usos compatíveis; XII – *a promoção do zoneamento ambiental*; [...].

No art. 4º, [...] VII – proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. O art. 6º elenca o princípios fundamentais: [...] XII – o controle e o zoneamento das atividades potenciais ou efetivamente poluidoras, [...] XIX – a autonomia do poder municipal para o exercício das atribuições compatíveis com o interesse ambiental local; XX – *a organização e a utilização adequada do solo urbano e rural, com vistas a compatibilizar sua ocupação com as condições exigidas para a recuperação, conservação e melhoria da qualidade ambiental*;

O art. 23, a aplicação da política ambiental do Município rege-se pelos seguintes instrumentos: I – Planejamento Ambiental; II – Banco de Dados Ambientais; III – Relatório de Qualidade Ambiental; IV – Compensação pelo Dano

ou Uso de Recursos Naturais; V – Estímulos e Incentivos à Preservação do Ambiente; VI – Controle, Monitoramento, Licenciamento, Fiscalização e Auditoria Ambiental; VII – Avaliação Prévia de Impactos Ambientais; VIII – Comunicação do Efeito Danoso ou Potencialmente Danoso; IX – Pesquisa e Tecnologia; X – Educação Ambiental; XI – Agenda 21; e XII – Plano Diretor Municipal.

O art. 26, o Planejamento Ambiental deverá [...] inciso III – fixar as diretrizes e os parâmetros ambientais para o uso e a ocupação do solo, para a conservação e a ampliação da cobertura vegetal e para a manutenção e a melhoria da qualidade das águas superficiais e subterrâneas.

No art. 103, o uso e a ocupação do solo nas áreas de entorno dos parques, dos remanescentes de vegetação natural, das unidades de conservação e dos sítios significativos deverão preencher os requisitos e obedecer aos critérios técnicos estabelecidos para cada área específica. § 1º. Os requisitos e os critérios técnicos referidos no *caput* deste artigo serão definidos especificamente para cada área do entorno por meio de portaria conjunta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Obras e Viação.

Já no art. 121, o Sistema de Áreas Verdes, que compreende toda a área de interesse ambiental ou paisagístico, de domínio público ou privado, cuja preservação ou recuperação venha a ser justificada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, abrangerá: I – praças, parques urbanos e áreas verdes e de lazer previstos nos projetos de loteamentos e urbanização; II – arborização de vias públicas; III – unidades de conservação; IV – parques lineares; V – áreas arborizadas de clubes esportivos sociais, de chácaras urbanas e de condomínios fechados; VI – remanescentes de vegetação regional natural representativos dos segmentos do ecossistema; VII – Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais protegidas pelo Código Florestal; e VIII – outras determinadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Por derradeiro, no art. 281, o Poder Executivo, através de sua Assessoria Jurídica, manterá atenção especial em tutela ambiental, defesa dos interesses difusos e dos patrimônios histórico, cultural, paisagístico, arquitetônico e urbanístico, como forma de apoio técnico jurídico à implantação e ao cumprimento dos objetivos desta lei e demais normas ambientais vigentes.

Nas áreas rurais, encontra-se a maior parte dos atrativos turísticos que, salvo restrições e diretrizes ambientais propostas, não há outra forma de proteção no Plano Diretor. Mas, se a lei for aprovada, Cambará do Sul contará com uma legislação ambiental que protegerá os bens turísticos, fruto da exuberante natureza local. Verifica-se que a proposta prega a elaboração de um zoneamento ambiental que, certamente, será combinado com o art. 103, Parágrafo 1º: “O uso e a ocupação do solo nas áreas de entorno dos parques, dos remanescentes de vegetação natural, das unidades de conservação e dos sítios significativos deverão preencher os requisitos e obedecer aos critérios técnicos estabelecidos para cada área específica”, servindo de garantia à preservação dos bens turísticos da cidade e de toda a região dos Campos de Cima da Serra.

Zoneamento como instrumento de planejamento

Todo zoneamento têm por natureza dar uma função social à ocupação do solo. Salvaguardado o meio ambiente, garantindo a biodiversidade e a sustentabilidade, podemos definir os espaços dando-lhes finalidade social, econômica, turística, com vistas à ocupação humana e à produção de alimentos e de bens.

Todo zoneamento surge do diagnóstico realizado nas cidades e se torna instrumento de planejamento dos espaços ocupáveis e não ocupáveis. Segundo Saboya,⁴³ “O zoneamento é um instrumento amplamente utilizado nos planos diretores, através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos.”

O zoneamento foi utilizado pela primeira vez na Alemanha, mas foi nos Estados Unidos que ele ganhou força, a partir do início do século XX. Alguns de seus principais objetivos são: o controle do crescimento urbano; a proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana ;minimização dos conflitos entre usos e atividades; a manutenção dos valores das propriedades e do *status quo*.⁴⁴ No início, a motivação principal para a sua adoção era a de evitar que determinados

⁴³Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2007/11/zoneamento-e-planos-diretores>>. Acesso em: 19 ago. 2016. Renato T. de Saboya é Professor no curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC. Tem Graduação, Mestrado e Doutorado.

⁴⁴ JUERGENSMEYER, Julian Conrad; ROBERT, Thomas. *Land use planning and development regulation law*. St. Paul: Thomson West, 2003.

tipos de usos do solo fossem instalados em determinadas áreas da cidade. Não por acaso, esses usos eram, na maioria das vezes, aqueles relacionados às classes mais baixas (tais como vilas, cortiços, habitação popular, comércios de pequeno porte, etc.).

O zoneamento busca alcançar esses objetivos através do controle de dois elementos principais: o uso do solo e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações. Através disso, supõe-se que o resultado final alcançado através das ações individuais esteja de acordo com os objetivos do Município, que incluem proporcionalidade entre a ocupação e a infra-estrutura, necessidade de proteção de áreas frágeis e/ou de interesse cultural, harmonia do ponto de vista volumétrico, patrimônio histórico, etc.

A forma típica de apresentação de um zoneamento é um mapa contendo as zonas, representadas por cores e siglas, complementado por uma parte textual em que as zonas são descritas, e seus parâmetros urbanísticos são definidos, normalmente em forma de tabela.

De acordo com Rech e Rech,

existem, na realidade, três gêneros de zoneamento: o zoneamento ambiental, que têm duas naturezas: a de preservação total ou a de conservação das áreas; o zoneamento agrário, que define culturas prioritárias, manejo das mesmas e do solo, armazenamento e atividades inerentes; e o zoneamento urbanístico, que diz respeito à ocupação de caráter urbano, como moradias, serviços, indústria e equipamentos institucionais como hospitais, escolas e creches, etc.⁴⁵

Defendem o zoneamento como plataforma de planejamento e tutela eficaz do meio ambiente.

Para Antunes,

o zoneamento [...] é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não àquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas, etc. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de usos dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca estabelecer uma convivência possível entre os diferentes usuários de um mesmo espaço.⁴⁶

⁴⁵ RECH, Adir U.; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 88-89.

⁴⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 185.

Em nosso estudo de caso turístico, aplicaríamos como base a conjugação do zoneamento ambiental e agrário, trabalhando no macrozoneamento imposto aos Municípios pelo Estatuto da Cidade/2001 com vistas a planejarem também suas áreas rurais.

Sem regradar e preparar a área rural, não é possível elaborar uma eficiente política de expansão urbana. Estabelecer regras de ocupação a serem aplicadas nas áreas rurais é o planejamento mínimo necessário para direcionar o inevitável avanço da urbanização.

Rech e Rech enfatizam a importância de se entender bem o conceito de *zoneamento*.

Zoneamento nada mais é do que a limitação do direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e dignidade da pessoa humana. Em síntese, o zoneamento define a função social da terra e da propriedade. Na área rural, o Plano Diretor vai contemplar no zoneamento apenas a função social da propriedade, as limitações de construir e onde construir, pois a função social da terra já está prevista no Estatuto da Terra.⁴⁷

Importante é destacar, para que todos os administradores de Municípios se respaldem que, ao fazer referência ao regime jurídico do zoneamento, Silva afirma: “Trata-se de legítima restrição ao direito de propriedade e ao direito de construir, estabelecida em face do interesse público, não dando direito à indenização, dada sua natureza de restrição geral.”⁴⁸

Onde iniciar o macrozoneamento? O território (objeto de planejamento) é sempre o limite espacial onde determinada cidade exerce seu poder de comando.

A Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em 1984 pela Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território e, posteriormente, pelo Conselho da Europa, define *ordenamento do território* como sendo a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade.

Seguindo na conceituação, o mesmo diploma legal informa:

⁴⁷ RECH, Adir U.; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento*. Educs, 2016. p. 210.

⁴⁸ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 249.

O ordenamento do território é, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto.⁴⁹

O zoneamento é cogente e obrigatório como política pública a ser adotada pelos municípios, constituindo-se um direito subjetivo do cidadão, pois é o único modo de o Poder Público assegurar ao cidadão, na forma do que estabelece o art. 225 da CF/88, “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O zoneamento é o meio de assegurar ao cidadão o direito a uma cidade sustentável, na forma do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, o que não exclui a área rural como território do Município, pois todos, indistintamente, residindo em área urbana ou rural, são cidadãos, portanto o zoneamento deve ser fixado no Plano Diretor, por lei municipal, por ser política de peculiar interesse local devendo contemplar as legislações federal e estadual pertinentes.

Zoneamento para fins turísticos

Como podemos depreender desta pesquisa, que muito se fala em planejamento e políticas públicas para o turismo, mas, concretamente, pouco tem sido feito, ficando, na maior parte das vezes, a cargo da iniciativa privada, que o faz sem diretrizes e segurança jurídica.

Rech e Rech ao fazerem referência ao turismo, afirmam:

É um negócio lucrativo, mas também é um instrumento de construção de dignidade, de renda, de empregos e de desenvolvimento sustentável. O papel do Poder Público é mais no sentido de coordenar políticas, mediante diretrizes e normas efetivas que motivem e materializem o planejamento de políticas de desenvolvimento do turismo, no espaço e no tempo de forma permanente.⁵⁰

⁴⁹ Carta Europeia do Ordenamento do Território. Disponível em:

</https://www.ipbeja.pt/Search/Results.aspx?k=carta%20europeia>. Acesso em: 19 ago. 2016.

⁵⁰ RECH, Adir U.; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental – instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 233.

A legislação federal e a estadual são genéricas quanto a locais de interesse turístico deixando as especificidades aos municípios. Assim, se verifica que esses espaços devidamente zoneados encontram respaldo jurídico no Plano Diretor dos Municípios.

A pesquisa revelou que a maioria dos locais de interesse turístico nos Campos de Cima da Serra está na natureza prescindindo de um zoneamento que os proteja de possíveis impactos e possibilitando a concretização de políticas públicas de turismo, sendo que Poder Público está obrigatoriamente vinculado à lei, na forma como dispõe o art. 37 da CF/88 quando trata do princípio da legalidade. Esse princípio determina que a Administração só poderá realizar algo que esteja previsto em lei. Diferentemente do particular que pode realizar tudo que queira desde que essa sua vontade não se contraponha à lei, assim depende da vontade do envolvido – autonomia da vontade. É também esse princípio que autoriza a Administração pública a buscar condições para restringir os particulares (legalidade autorizativa à Administração).

Para consolidar este estudo, analisamos a amostragem de cem municípios brasileiros, pesquisa feita pelo Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech,

que constatou que os Planos Diretores municipais: Não definem os índices construtivos compatíveis e a adequada acessibilidade aos espaços e locais turísticos; Não incentivam ou restringem atividades econômicas, evitando impactos ambientais que possam degradar as próprias belezas e potencialidades naturais desses espaços. Não estabelecem zoneamentos especiais para o desenvolvimento do turismo; Não regulamentam a forma de ocupação, com as atividades permitidas e proibidas, com a preservação e conservação do meio ambiente natural e do criado; Não regulamentam a proteção dos patrimônios histórico, cultural, artístico, arquitetônico, paisagístico e arqueológico. ando infraestruturas adequadas e socioambientalmente sustentáveis.⁵¹

Acima do Plano Nacional de Turismo está a CF/88 que estabelece, em seu art.180, que é competência da União, dos Estados e dos municípios promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico. A lei Federal 11.771/2008 regulamenta a Política Nacional do Turismo, e a Lei Federal 6.513/1977 fixa normas gerais sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico. Ambas as leis não obrigam a nada, não localizam nenhum

⁵¹ Pesquisa efetivada pelo Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech em uma centena de Municípios brasileiros e Planos Diretores.

espaço e não definem normas de ocupação, como, por exemplo, as atividades que neles podem ser desenvolvidas. Assim, o turismo não se materializa.

O Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei Estadual 8.108, de 19 de dezembro de 1985, fixou diretrizes à criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, definindo, no seu art. 2º, como locais de interesse turístico, as paisagens notáveis, as localidades que apresentam condições climáticas favoráveis, os bens de valor histórico, artístico e arqueológico e manifestações religiosas e culturais. O Estado não tem zoneamento territorial-turístico e, por isso, não fixa normas específicas de proteção, preservação, ocupação e incentivo a nenhum espaço. É necessário que esses espaços sejam objeto de zoneamento, que busque a preservação e a conservação e com vistas ao cumprimento de sua finalidade social e econômica.

Nesse sentido, é a lição de Rech apud Sarlet:

O Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador de atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável, expresso no art. 170 (inciso VI) da CF/88, confrontado com o direito de propriedade privada e a livre-iniciativa (*caput* e inciso II do art. 170), também se presta a desmitificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais.⁵²

O Estado, portanto, além de regulador da atividade econômica, das regras de ocupação humana e do parcelamento do solo, precisa, fundamentalmente, valorar quais dessas ocupações e quais formas são contribuições essenciais para assegurar direitos fundamentais e dignidade ao homem, o que está intrinsecamente ligado à não degradação ambiental e turística dos locais.

Em recente visita à Região dos Campos de Cima da Serra, as autoras se depararam com pontos turísticos relevantes e sem organização espacial de atividades, como, por exemplo, estavam contemplando em um belvedere as maravilhas da Serra e das cascatas onde disputavam o local com inúmeras barracas ou casinhas de souvenir, que se encontravam tão próximas do espetáculo da natureza que, em determinados ângulos, passava a dominar o

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 22.

cenário. Esse fato não pode ser desconsiderado. A economia turística somente gira se as belezas naturais forem preservadas em sua originalidade.

Um zoneamento para o local criaria as regras de ocupação dos espaços, de como construir e com que tipologia de construção; regraria as atividades permitidas e proibidas, os índices construtivos compatíveis, recuos evitando possíveis impactos na paisagem e no bem turístico com origem na própria natureza. O zoneamento turístico regraria, inclusive, placas de propaganda e *outdoors* não permitindo que a poluição visual contribua negativamente no local. O zoneamento não tem por escopo impedir o turismo ou criar empecilhos econômicos de desenvolvimento do negócio; muito pelo contrário, o objetivo é reger para que todos ganhem: empreendedores, comunidade local, turistas, Município e região. Como elaborar este zoneamento?

As diretrizes de planejamento da Organização Mundial do Turismo (OMT) para o desenvolvimento do turismo sustentável fornecem os seguintes dados: antes de dar início a qualquer projeto turístico, devem ser efetuadas análises econômicas, sociais e ambientais, dando uma especial atenção aos diversos tipos de desenvolvimento do turismo e às formas de vida e questões ambientais; organizações, empresas, grupos e indivíduos devem seguir princípios éticos e outros que respeitem a cultura e o ambiente da anfitriã, o modo de vida e o comportamento tradicionais da comunidade, os padrões de liderança e política; o turismo deve ser planejado e gerido de forma sustentável, tendo em conta a proteção e a utilização econômica adequada do ambiente natural e humano das áreas anfitriãs; Durante todas as fases do desenvolvimento e operação do turismo, deve ser preparado um programa de avaliação, supervisão e mediação cuidadoso que possa permitir à população local tirar partido das oportunidades ou adaptar-se às alterações.

Planejar o turismo é construir os cenários futuros desejados: construir uma linha de ação preestabelecida; procurar aperfeiçoar a contribuição potencial do turismo para o bem-estar humano e a qualidade ambiental.⁵³ Em termos práticos, devemos, em primeiro lugar, mapear todos os pontos turísticos elencados na pesquisa e amplamente divulgados pelos *sites* de turismo, tomando-os como verdadeiros potenciais de turismo das cidades e da região. Em

⁵³ Pesquisa efetivada pelo Prof. Dr. Adir Ubaldino Rech em uma centena de Municípios brasileiros e Planos Diretores.

segundo lugar, consultar uma equipe multidisciplinar com profissionais do Direito, da Arquitetura e Urbanismo, da Economia, do turismo e afins, para construção de um prognóstico através de uma construção epistêmica e sustentável dos negócios e das áreas zoneadas.

Nessa construção (do local para o regional) não podemos esquecer especificidades e características próprias de cada Município. Dessa forma, conseguiremos juntar o Poder Público e a iniciativa privada para explorar o turismo, salvaguardando a forma de ocupação, preservação ou conservação desses locais. Sem isso, com o tempo, vão sendo degradados o ambiente natural, o encanto e a beleza de uma das mais belas regiões do Rio Grande do Sul, bem como a preservação da área ou local de interesse turístico, na forma como dispõe as diretrizes gerais das leis federal e estadual. Queremos, a todo custo, evitar a constante ocupação desordenada, pois sabemos que um empreendimento chama outro, e outro e cada um faz o que quer, provocando degradação ambiental, descaracterização das paisagens e, por conseqüência, a extinção das potencialidades turísticas.

O zoneamento é o principal instrumento de políticas públicas de turismo, pois reparte o território de acordo com a atividade ou política desejada sobre determinado espaço, sem degradá-lo ou descaracterizá-lo. Ou, como leciona Silva, “o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico ou de ocupação, destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal”.⁵⁴

Silva afirma também:

O espaço rural não só deixa de ser um espaço monofuncional, estritamente ligado às atividades primárias, mas também ligado às novas configurações espaciais do processo de globalização da economia. O meio rural ganhou, por assim dizer, novas funções e novos tipos de ocupações: propicia lazer, descanso e práticas turísticas; moradia para empreendedores e trabalhadores rurais, [com] função turística, além de promover preservação e conservação do meio ambiente humano e natural.⁵⁵

Por se vislumbrar uma nova sociedade e novos estilos de vida, o retorno ao bucólico, de lazer e de atividades econômicas é que se exigem, de forma

⁵⁴ SILVA, A. M. *Direito Urbanístico brasileiro*. 7 ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 241.

⁵⁵ SILVA, A. M. Os caminhos do turismo em espaço rural goiano. *Revista da UFG*, Goiânia, v. 7, n. 1, jun. 2004.

urgente, regras de conservação e preservação dos nossos potenciais e identidades que nos fazem diferentes e que são buscados pelos turistas.

Considerações Finais

Constatamos que as Diretrizes Nacionais de Promoção do Turismo Regional compreende a região como fator importante de planejamento e economia. Como proteger, de forma eficaz, para não perder esse patrimônio regional? Qual é o melhor instrumento jurídico de proteção desses bens?

O Estatuto da Cidade prevê que os Municípios planejem todo seu território urbano e rural. As cidades estudadas e que compõem a Região dos Campos de Cima da Serra possuem a maior parte do seu patrimônio turístico na área rural.

Vacaria é o maior Município que compõe a região. Aprovou, através da Lei Complementar 37/2014, seu Plano Diretor. Na lei, observando-se o mapa de zoneamento, na área urbana, nada é revelado de forma específica na identificação e proteção desses bens /espaços/atrativos no cuidado com o uso do solo e as atividades que podem impactar o ambiente retirando o valor turístico dos locais. Quanto à área rural, observando-se o emblema, figura de uma maçã, que identifica a cidade como grande produtora dessa fruta, não há áreas demarcadas desse cultivo protegendo-o e incentivando novos locais através de um zoneamento econômico, como também não há identificação dos atrativos turísticos e uma forma de proteção. Verificam-se diretrizes genéricas não lançando sobre elas um regramento de proteção e de ações específicas, cuja proteção gerará prosperidade econômica. A pesquisa levou ao art. 2º da Lei Complementar 48/2015, onde se lê: “Na Área Rural todos os usos são permitidos desde que obedeçam às Leis Ambientais vigentes. Este artigo coloca em perigo todas as diretrizes de preservação e incentivo dadas pelos artigos do Plano Diretor. Torna-se perigosa a liberação de todos os usos, pois, certamente, alguns impactarão nos atrativos turísticos dispersos na zona rural e na área de produção de maçãs.

Bom Jesus está com o estudo do novo Plano Diretor em tramitação. Dos 10 atrativos, apresentados no *site* Campos de Cima da Serra, verifica-se que quatro estão presentes na zona urbana do Município, e seis encontram-se em zona rural. A pesquisa revela a falta de preocupação com a implantação de um zoneamento especial protegendo tais áreas para fins paisagísticos e turísticos

como forma de salvaguardar o interesse da cidade e da região. Se nessa grande extensão de terras surgirem empreendimentos que venham prejudicar os atrativos turísticos, não há lei que negue a possibilidade. Deve-se trabalhar com o princípio da precaução, nos antecipando aos fatos e protegendo o patrimônio de belezas locais e naturais.

Ipê não possui Plano Diretor, mas a pesquisa revelou a existência da Lei 865/2003 que trata das Diretrizes Urbanas do Município de Ipê e dá outras providências. Nessa lei não encontramos diretrizes específicas de proteção dos atrativos turísticos e/ou do patrimônio histórico-cultural, uma vez que, nos atrativos, existem sete igrejas com histórico cultural importante. O único apoio que a legislação oferece é a possibilidade de análise de atividades impactantes que serão mediadas por consulta pública.

Pinhal da Serra possui a Lei 427, de 3 de setembro de 2009, que institui “as Diretrizes Urbanas, e deu outras providências, e a Lei 452, 19 de novembro de 2009, que “dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e ecológico do Município, demonstrando que há preocupação com a preservação de espaços, inclusive, podendo ocorrer desmembramento rural para áreas de lazer de acordo com sua ocupação e não serão permitidas construções que possam prejudicar as formas de vegetação existentes e os cursos de água. Somente não se vislumbra uma forma de proteção para os dois atrativos turísticos com o uso de um instrumento legal de proteção mais efetivo e justo aos bens considerados atrativos para a cidade e a região.

Muitos Capões possui Plano Diretor (Lei 029/1997), desde sua emancipação. Em análise à legislação, verificou-se que a lei trata especificamente de regras para uso e ocupação do solo urbano não tratando de diretrizes para as áreas rurais como forma de proteção dos atrativos turísticos oferecidos pelo Município. Não há mapa de zoneamento.

São José dos Ausentes possui legislação, Código de Desenvolvimento Municipal, Lei 811 de 12 de março de 2009, onde se verifica, no art. 1º, Parágrafo Único: “Este conjunto de normas é também denominado Plano Diretor de São José dos Ausentes, no cumprimento das disposições constitucionais relativas à política urbana e aplica-se a toda extensão territorial do Município.” A análise dessa lei demonstra que se trata de um código que protege os bens ofertados como atrativo turístico e deveria servir de base aos outros Municípios da região

para elaborarem suas leis ou até mesmo complementarem sua legislação pertinente ao tema. O mapa do macrozoneamento revela as áreas de proteção e interesse ao desenvolvimento municipal.

Monte Alegre dos Campos é um Município pequeno que não dispõe de Plano Diretor. Só possui a Lei 112, de 9 de agosto de 1999, Código de Obras e Edificações rege o sistema de construção. E a Lei Municipal 844, de 3 junho de 2014 que fixa o perímetro urbano da sede seguida do regramento para parcelamento do solo com fins urbanos através da Lei 300, de 4 de agosto de 2003. A pesquisa revelou que não há diretrizes ou leis que tratem do turismo local.

Jaquirana também é um Município que não possui Plano Diretor. Utilizam o Código de Posturas, Lei Municipal 11/1989, para reger as construções. Não há definição de diretrizes de preservação do patrimônio natural, onde se encontram cinco dos grandes atrativos turísticos da cidade.

Esmeralda tinha em seu escopo legislativo a Lei Municipal 009/1966 que aprovou o Plano Diretor de Esmeralda que foi revogado tacitamente pela Lei 76/1991 que trata do parcelamento do solo. Em 2006, pela Lei Municipal 1.379, ficou determinado: “A lei autoriza o Poder Executivo a instituir o Plano Diretor e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento no Município de Esmeralda.” Após leitura da legislação, na verdade, não há, no corpo das leis, nem uma diretriz de uso do solo e proteção dos atrativos turísticos. Fazem uso do Código de Edificações para licenciamento de construções não havendo zoneamento definido.

Campestre da Serra possui a Lei 645/2010, que estabelece as Diretrizes Urbanas do Município. A lei não trata do uso do solo: é mais específica para o parcelamento do solo. A Lei 719/2011 dispõe sobre a criação de associação pública denominada “Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra gaúcha (CISGA). Conclui-se que, legalmente, não existe legislação de proteção do uso do solo. Entendemos, salvo melhor juízo, que essa lei municipal de adesão ao CISGA tem força na hora de discutir se determinada atividade pode impactar os atrativos turísticos divulgados pela cidade e região, uma vez que se prega a gestão associada nas áreas de turismo, patrimônio histórico, cultural e natural e sua sustentabilidade.

Cambará do Sul tem a maior parte dos atrativos turísticos na natureza. Em pesquisa na legislação, encontra-se o Projeto de Lei do Plano Diretor que se encontra na Câmara de Vereadores para aprovação. Trata-se do Projeto de Lei Municipal 036, de 19 de maio de 2016, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo do Município de Cambará do Sul. A lei, em seu art. 1º, estabelece o zoneamento, uso e ocupação do solo do Município de Cambará do Sul e, no Parágrafo Único, a legislação atua somente no perímetro urbano do Município. Nas áreas rurais, encontra-se a maior parte dos atrativos turísticos que, salvo restrições e diretrizes ambientais propostas, não há outra forma de proteção no Plano Diretor. Mas, se a lei for aprovada, Cambará do Sul contará com uma legislação ambiental que protegerá os bens turísticos, frutos da exuberante natureza local. Verificou-se que a proposta prega a elaboração de um zoneamento ambiental que, certamente, combinado com o art. 103, parágrafo 1º: “O uso e a ocupação do solo nas áreas de entorno dos parques, dos remanescentes de vegetação natural, das unidades de conservação e dos sítios significativos deverão preencher os requisitos e obedecer aos critérios técnicos estabelecidos para cada área específica”, servirá de garantia à preservação dos bens turísticos da cidade e, por consequência, para toda a Região dos Campos de Cima da Serra.

Acreditamos que o instrumento legal mais eficaz é a elaboração efetiva de um Plano Diretor regional, sustentável de turismo.

Esse instrumento poderia ser uma forma de proteger as áreas especiais de turismo identificando, inicialmente, as áreas dentro de cada cidade que compõem os Campos de Cima da Serra e depois transformá-lo em um único zoneamento regional, protegendo o uso do solo, patrimônio material e imaterial, paisagens no entorno dos pontos turísticos relevantes que alavancam o desenvolvimento econômico-sustentável de toda a região.

É esse elemento que nos diferencia para atrair o turista que é a preservação da história, das paisagens, da arquitetura, da cultura, do meio ambiente. É encantar o turista, como diz a frase. Nossa região localiza-se “onde as nuvens fazem sombra nas montanhas”, ou ainda “Viajar por essa região é

descobrir sentimentos, simbologias, conhecer a essência de um povo e se envolver com suas encantadoras belezas naturais”.⁵⁶

A solução nos parece simples e eficaz: uma vez realizado o zoneamento local de cada Município transformá-lo em um zoneamento único para a região, implantando o Plano Diretor regional que é um instrumento de planejamento e gestão de todos os Municípios e Prefeituras, considerados, atualmente, de importância inquestionável.

Cabe, então, aos Municípios, através de seu Plano Diretor (instrumento jurídico para planejamento urbano e rural) definir os espaços e locais de interesse turístico, seja aproveitando e preservando as potencialidades ambientais naturais, ou criadas, seja propiciando infraestrutura adequada e socioambientalmente sustentável.

Conclui-se que a gestão do turismo, apoiado em estratégias como o *Zoneamento Turístico*, representa um caminho ao alcance dos objetivos da sustentabilidade para a Região dos Campos de Cima da Serra.

Referências doutrinárias

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro, 2006.

JUERGENSMEYER, Julian Conrad; ROBERT, Thomas. *Land use planning and development regulation law*. St. Paul: Thomson West, 2003.

SOUZA, Celina. *Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

RECH, Adir U.; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental- instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: EducS, 2016.

SABOYA, Renato T. *Zoneamento e planos Diretores*. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2007/11/zoneamento-e-planos-diretores/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

SILVA, A.M. Os caminhos do turismo em espaço rural goiano. *Revista da UFG*, v.7, n. 1, jun. 2004.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 015.

Referências Legais

Carta Europeia do Ordenamento do Território. Disponível em [/https://www.ipbeja.pt/Search/Results.aspx?k=carta%20europeia](https://www.ipbeja.pt/Search/Results.aspx?k=carta%20europeia)>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 40 anos de governança metropolitana. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regoes_metropolitanas_v1_web.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2016.

_____. Lei 13.089/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 31 dez. 2015.

_____. Plano Nacional do turismo. Disponível em http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf> Acesso em: 13 jul. 2016.

Estado do Rio Grande do Sul. Lei 14.371/2013. Disponível em: <www.alrs.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. Lei 14.129/2012. Disponível em: <www.alrs.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

MUNICÍPIO de Bom Jesus. Minuta para revisão do Plano Diretor. Disponível em: http://www.bomjesus.rs.gov.br/audiencia_plano.php>.

_____. Lei Municipal 1.625, de 4 maio de 2016. Disponível em: <http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#>>. Acesso em: 20 jul. 2016

MUNICÍPIO de Esmeralda. Plano Diretor. Disponível em: <http://esmeralda.rs.gov.br/agenda.php/http://www.cespro.com.br/pesquisaLegislacao.php?cdMunicipio=7481&cdTipo=1485&byIndiceAssunto=PlanDire:PrinDire>>. Acesso em 21 jul. 2016.

MUNICÍPIO de Jaquirana. Código de Obras. Disponível em: <<http://www.jaquirana.rs.gov.br/>>; este site esta desatualizado desde 2015. A informação relativa ao uso do Código de Obras foi via telefone com a Secretaria de Administração daquela Prefeitura. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/municipios/index/100143/100143209>>. Acesso em: 21 jul. 2016

MUNICÍPIO de Ipê. *Lei Municipal 886/2003*. Disponível em: <<http://www.ipe-rs.com.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Lei Municipal 847/2002. Disponível em: <<http://www.ipe-rs.com.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MUNICÍPIO de Pinhal da Serra. *Lei 427/2009*. Disponível em: <http://www.pinhaldaserra.rs.gov.br/noticia.php?noticia=899>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. *Lei 452*. Disponível em: <<http://www.muitoscapoes.rs.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

MUNICÍPIO de São José dos Ausentes – Código de Desenvolvimento Municipal. Disponível em: Lei811/12/março/2009,Código/Desenvolvimento/municipal,/www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul;sao.jose.ausentes:municipal:lei:2009-03-12;811> Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Lei Municipal 112/1999*. Código de Obras e Edificações. Disponível em: <<http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7665&cdDiploma=19990112&NroLei=112>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

MUNICÍPIO Vacaria. *Lei Complementar 37/2014*. Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. *Lei Complementar 48/2015*. Município de Vacaria. Disponível em: <<http://www.camposdecimadaserra.com/nossas-cidades/#>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

Gestão sustentável das cidades e o projeto de Emenda Constitucional 65/2012: os impactos com o fim do licenciamento ambiental*

Sustainable management of cities and Constitutional Amendment 65/2012: impacts with environmental licensing end

Inácio Fabiano Lermen**
Larissa Wegner Cezar***

Resumo: A moradia nem sempre se traduziu em bem social e nem sempre foi pensado o direito à moradia como um direito de cunho social, ao qual é preciso se fazer fruir, em prevalência, a coletividade. A história conta, desde os filósofos, que a propriedade privada era imprescindível à manutenção da posição do indivíduo dentro da pólis no sentido político, ou seja, era um conceito díspar do atual. Para que participasse da vida social e política e o cidadão estivesse incluído na sociedade, era preciso ter a posse de uma propriedade privada; a vida privada era desconjunta da vida pública, mas, não se considerava parte da sociedade se só estivesse ativo na vida privada. Com o passar dos anos, o conceito de propriedade se alterou com a formação das sociedades na Idade Média. Considerava-se a propriedade privada um direito individual e não se dava a ela a destinação social como atualmente. Esse fato se alterou com a Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), que incluiu a propriedade no rol dos direitos individuais e coletivos, a saber, no *caput* do art. 5º e nos incisos XXII e XXIII, este último destinado a determinar a função social da propriedade. O presente artigo busca expor a problemática existente nas cidades no que tange ao direito à moradia adequada, o qual está sendo remodelado pelas necessidades advindas da nova formação social e ambiental. Procura-se trabalhar a proteção desse direito sob o aspecto dos bens comuns de caráter socioambiental, aos quais são passíveis de espoliação, tal como sofreram (e ainda sofrem) comunidades indígenas, camponesas, comunidades carentes, de vilas, etc. O artigo tem o escopo de abordar a problemática da PEC 65/2012 que, através de novo texto, retirará a exigência do Licenciamento Ambiental, utilizando-se apenas de um Estudo de Impacto Ambiental feito pelo próprio empreendedor e como tal proposta afronta princípios-chave do Direito Ambiental. O método utilizado é o analítico-bibliográfico. O objetivo é fazer uma análise crítica da habitação moderna e de sua importância na sociedade, para fins de proteção contra o uso arbitrário da moradia e seja espoliação.

Palavras-chave: Direito à moradia. Urbanização. Especulação imobiliária. Licenciamento ambiental. Sustentabilidade.

Abstract: The villa has not always resulted in social good, or if he thought the right to housing as a right of a social nature, which have to do in prevalence enjoy the community. The story from the philosophers that private property was essential for the maintenance of the individual's position within the polis in the political sense, that is, was a disparate concept of the present. In

* Artigo escrito para a disciplina "Direito Urbanístico Ambiental" do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

** Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestrando em Direito pela UCS na linha de pesquisa "Direito Ambiental e Novos Direitos".

*** Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito pela UCS. *E-mail:* larissacezaradv@gmail.com

order to participate in social and political life and was included in society had to have the ownership of private property, privacy was disjointed from public life, but not considered part of society if only active in private life. Over the years, the concept of property has changed with the formation of societies in the Middle Ages. It was considered private property an individual right, not giving her a social destination as today. Fact that has changed with the Brazilian Federal Constitution of 1988 that included the property on the list of individual and collective rights, namely, the *caput* of article 5º, and in items XXII and XXIII, the latter for determining the social function of property. This article seeks to expose the existing problems in cities with respect to the right to adequate housing, which is being renovated by the needs arising from the new social and environmental training, we try to work the protection intended for the right in question under the aspect of the commons social and environmental character, which are subject to dispossession, which suffered such indigenous, peasant communities and still suffer poor communities, villages, etc. The article has the scope to address the problem of PEC 65/2012 that through the new text will remove the requirement of the Environmental Licensing, using only an Environmental Impact Study, this done by the entrepreneur himself, and how such a proposal affront key principles of Environmental law. The method used is the analytical literature. The goal is to make a critical analysis of modern housing, and, in front of importance to society for protection against the arbitrary use of housing and spoliation of this.

Keywords: The right to housing. Urbanization. Real estate speculation. Environmental licensing. Sustainability.

Introdução

O processo de urbanização acelerado e contínuo tem consequências em vista da falta de mão de obra na área rural; por outro lado, há falta de espaço nos centros urbanos para acomodação, moradia e trabalho, além de sobrecarregar o sistema nas áreas da saúde, segurança, assistência social, etc. Aduz-se esse tema de forma clara e introdutória, pois, nesse ponto, é apresentado o Estado como provedor do direito à moradia àqueles que são titulares desse e como os mecanismos que precedem ao exercício desse direito geram falhas encontradas até mesmo legalmente.

As consequências do sistema capitalista sobre indivíduos marginalizados se refletem na degradação ambiental. Nos capítulos subseqüentes, é possível ter uma ideia do significado de acumulação, via espoliação, e da justificativa do aumento exponencial da agressão ao meio ambiente artificial e social a saber, a negligência histórica do Estado para com as reformulações sociais ao longo da transformação e do assentamento do capitalismo e do crescimento da iniciativa privada sem controle, fiscalização ou preocupação com um desenvolvimento social justo e igualitário.

Os temas abordados são: a moradia na sociedade moderna; a expropriação do bem comum e do direito à moradia digna; e o processo de urbanização e exclusão habitacional. Esses são trabalhados como fundamentos para repensar o direito à moradia e os impactos causados ao meio ambiente pela ocupação desordenada dos centros urbanos, e o retrocesso legislativo decorrente da Emenda Constitucional 65/2012.

A moradia na sociedade moderna

O processo de urbanização acelerado e desordenado das cidades brasileiras resultou em uma transformação radical no espaço territorial e em toda a sociedade. O preço dessa nova ordem urbana é a desigualdade social cada vez maior nos espaços urbanos, bem como degradação ambiental.

Dentre as consequências desse processo de explosão do crescimento populacional urbano, tem-se o aumento das ocupações irregulares nas cidades e a ineficácia do direito à moradia. Como os municípios brasileiros apresentam grande quantidade de ocupações irregulares, que, além de se tornarem um grande problema social, por serem carentes de infraestrutura básica e serviços públicos e por desconsiderarem qualquer proteção ao meio natural, os fatos resultam em problemas de ordem ambiental que incidem sobre as coletividades presentes e futuras.

Nesse sentido, Inácio (2002, p. 45) salienta que a moradia deve ser implementada pelo Poder Público, com a determinação de medidas que concretizem o referido direito. Em sendo assim, realiza justiça social com a correção da autonomia da vontade em prol dos interesses comunitários. Dessa forma, cabe ao Estado garantir o direito à moradia aos indivíduos (e permanece a dúvida: por que os indivíduos não conseguem garantia de moradia? E, quando conseguem, por que o serviço é precário? O Estado não se justifica como deveria ante sua ineficiência, e a cultura política faz com que os governados não se manifestem ou sejam ativos nessas questões.

A autora Pagani (2009, p. 118.), auxilia nessa compreensão ao conceituar a moradia. Segundo a autora, é um conceito amplo e complexo, que extrapola a denominação de casa própria, pois a moradia é uma das fontes de qualidade de vida humana. Toda pessoa necessita de moradia para fins de preservar sua

intimidade e prover proteção diante das intempéries, como as condições do tempo, até mesmo por segurança. Logo, mais do que apenas um direito de propriedade individual, o direito à moradia digna constitui-se uma prerrogativa que envolve outros fatores além de somente acesso à terra. Trabalha-se com a ideia de moradia como bem comum, direito que não é público-estatal, como também não é privado, é um direito coletivo, portanto, de todos, da mesma forma que o meio ambiente refere-se a um bem que pertence à coletividade.

Vale lembrar que nossa Carta Magna de 1988 foi a primeira Constituição de nosso país a conter a expressão *meio ambiente*, no texto constitucional, expresso no título “VIII – Da Ordem Social”. Em seu capítulo VI, denominado “Do Meio Ambiente”, o seu art. 225, diz: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo”. Desse modo, percebe-se que o direito a um meio ambiente é dedicado a cada um, como pessoa humana, sendo que o direito ao meio ambiente é de cada pessoa de forma individual como também de forma coletiva.

O conceito utilizado de *bem comum* é o da autora Ricoveri (2012, p. 21) qual seja, um bem social e coletivo, que não é de propriedade do Estado, juntamente com o entendimento de Pilati (2011), expõe em seu livro, qual seja: o meio ambiente (neste inserido a terra) deve ser entendido como propriedade especial-constitucional, de titularidade social e inclusiva, no resgate do coletivo denegado pela modernidade, em face do público-privado.

A nossa CF/88 redimensionou o conceito de meio ambiente como um bem de uso comum do povo, uma vez que ampliou o conceito antigo inserindo a função social e ambiental da propriedade como base na gestão do meio ambiente. Os atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo se seus elementos constitutivos pertençam a particulares. (MACHADO, 2014, p. 152).

Hoje, se tem um novo direito à moradia coletivo que evoca nova instrumentalização de tal direito: o laço social em face da proteção dos fundamentos materiais e simbólicos da vida, contrário ao projeto de modernidade, radicalmente individualista (característica que subsiste e se sustenta, até mesmo nas ações coletivas).

Tem-se a necessidade de moradia digna por se tratar de um direito difuso e também da conservação de um meio ambiente saudável para as gerações atuais e futuras.

A expropriação do bem comum e a ineficácia do direito à moradia digna

Assim, se avança para o sentido sociológico da questão, pois se pretende recuperar elementos teóricos sobre a nova ordem mundial do neoliberalismo, principalmente a partir de autores como Chomsky e Harvey, a fim de compreender o avanço predatório do capital que gera expropriação do bem comum e ineficácia na garantia do direito à moradia.

Nesse sentido, Chomsky (2002) menciona que o neoliberalismo, nos moldes em que se apresenta, e que culmina na política econômica promovida pelo Consenso de Washington, cria uma nova relação de poder, possibilitada pelo capitalismo, que se estrutura a partir da dependência econômica, propositadamente promovida por grandes companhias e que se potencializa com a institucionalização do chamado “livre-mercado”, acarretando o que o autor descreve como “tirantias privadas”.

Os chamados “acordos de livre comércio” são um desses dispositivos de enfraquecimento da democracia. Eles são projetados para transferir a tomada de decisões que afeta a vida e as aspirações das pessoas para o âmbito de tirantias privadas que operam em segredo, sem qualquer supervisão ou controle público. (CHOMSKY, 2002, p. 71).

Essa nova relação de poder, em que quem manda são o capital e as grandes corporações, projeta mudanças também no âmbito das cidades e na garantia dos direitos sociais. A ideia de que o desenvolvimento econômico depende exclusivamente de uma política fundamentada no chamado “livre-mercado” demonstra constituir muito mais a defesa de interesses privados, os quais têm por objetivo unicamente potencializar lucros e obter controle sobre os mercados que não teriam acesso, de outra maneira, do que propriamente a crença de que, quando da aplicação de tais preceitos, se atinja o desenvolvimento, em tese, almejado.

A disseminação dos ideais neoliberais e a crescente influência do grande capital proveniente dos países mais ricos cobram um alto preço. As mazelas que advêm da concentração cada vez maior de riquezas representam um grande mal a todas as sociedades modernas, sobretudo àquelas que não têm outra escolha se não se submeter. As mudanças demonstram inter-relação direta com a ineficácia do direito à moradia digna, pois a concentração do capital imobiliário, por exemplo, desaloja, cada vez mais, pessoas, segregando-as a zonas periféricas e pobres, na maioria das vezes sem sequer saneamento básico. (DAVIS, 2006, p. 26). Zonas invadidas, que uma vez legalizadas através de títulos de propriedade concedidos pelo Poder Público, a fim de regulamentar a situação, são logo incorporadas pelos mesmos elementos que antes segregaram tais indivíduos. (DAVIS, 2006, p. 89). Criam-se favelas dentro de favelas – exploração de aluguéis, mesmo nas zonas periféricas e clandestinas a elevadíssimos preços, que assim se mantêm precisamente pelo manejo realizado pelos grandes incorporadores. (DAVIS, 2006, p. 90-92).

Harvey (2013) que, entre outras contribuições, traz em seus escritos o conceito de “acumulação por espoliação”, que permite compreender o avanço predatório do capital que, a fim de encontrar oportunidades de investimento lucrativo para resolver crises estruturais de sobreacumulação, degrada progressivamente todas as esferas da vida que, antes, não eram objeto de mercantilização, exemplificando de tal maneira o processo de urbanização, a expropriação da terra e o principal entrave para a efetividade do direito à moradia.

O processo de urbanização e a exclusão habitacional

Principalmente após a Revolução Industrial, com a divisão do trabalho, a invenção da maquinaria e a consolidação da sociedade moderna, as cidades sofreram uma drástica mudança. A cidade torna-se um *objeto* do sistema capitalista para obtenção de lucro, resultando em uma força produtiva destinada a cumprir objetivos monetários, pois, com o aumento da população urbana, tem-se como consequência o aumento da mão de obra. Como esclarece Lefebvre,

a cidade contém a população exigida pelo aparelho produtivo e “o exército de reserva” que a burguesia reclama para pesar sobre os salários tanto como para dispor de uma “rotatividade” de mão-de-obra. Mercado das mercadorias e do dinheiro (dos capitais), a cidade torna-se também o mercado do trabalho (da mão-de-obra) [...]. A *superpopulação latente*, no campo como na cidade, é um dos fenômenos característicos do capitalismo [...]. Na cidade é deixada flutuante, segundo as necessidades da indústria, detida pelos capitalistas e gerida segundo suas exigências. (LEFEBVRE, 2001, p. 144, grifo do autor).

Nota-se, assim, que a superpopulação é uma das formas de manutenção do sistema capitalista, uma vez que para conseguir suprir a grande demanda de produção, imprescindível para obtenção de lucro e manutenção do sistema. Para o capital é necessário haver uma grande demanda de mão de obra, bem como para que também o número de pessoas em espera seja maior do que o número de vagas de emprego, fazendo com que haja uma disputa por vagas o que possibilita assim manter baixos salários.

A habitação torna-se um problema urbano no momento em que se tem um aumento desregrado no número de indivíduos migrando às cidades. Pode-se afirmar, juntamente com Maricato (2001, p. 22) que “o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que foi quando as cidades tendiam a ganhar nova dimensão e teve início o problema da habitação”. Nesse mesmo sentido Díaz (2005, p. 80) enfatiza que as sociedades se tornaram cada vez mais complexas, contraditórias e diversificadas e a abordagem de inclusão e exclusão que emana da economia global encontra dificuldades ante a abordagem dos problemas, o que resulta no desafio de buscar novas soluções que desenvolvam os países.

Assim, com o aumento da população nos centros urbanos, tem-se, menos terra para o maior número de pessoas morar, o que, por conseqüência, aumenta cada vez o número de pessoas concentradas em lugares inapropriados para moradia, sem qualquer infraestrutura ou acesso aos serviços básicos. Corroborase o entendimento de Maricato (2001, p. 39), que alude ao “processo de urbanização como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”, sendo que a quantidade de imóveis ilegais acaba por transformar continuamente a cidade em espaço da minoria. Dessa feita, a cidade se apresenta incapaz de acolher e se estruturar adequadamente à população, criando em maior

quantidade a marginalização através das habitações informais, assim auferidas para o sustento próprio dos indivíduos excluídos.

Com base no exposto, verifica-se que o mercado imobiliário exerce na cidade um papel importante no tocante à habitação. A ideologia econômica é que rege a habitação urbana, a lei do mercado prevalece sobre a norma jurídica, pelo fato de que o ramo imobiliário é um mercado altamente lucrativo. Os espaços não valorizados pelo mercado imobiliário podem ser ocupados mais facilmente, sem fiscalização por parte do Poder Público, sendo essa efetivada somente nas áreas de interesse do mercado imobiliário. Dessa forma, a valorização do território urbano está “subordinando a terra *ao mercado*, fazendo da terra um ‘bem’ comercializável, dependente do valor de troca e da especulação, e não do uso e do valor do uso”. (LEFEBVRE, 2001, p.161, grifo do autor).

A partir desse momento, as cidades passam a ser desenvolvidas sob o ideal capitalista e, portanto, “determinadas pelos interesses do lucro”. (SPOSITO, 2000, p. 56).

Assim, “a classe dominante aproveitou para realizar seus investimentos imobiliários” (SPOSITO, 2000, p. 56), ocasionando uma separação de classes sociais dentro das cidades, uma vez que quem detinha o poder econômico conseguia manter-se no centro das cidades e ter uma moradia digna, enquanto para os indivíduos, detentores de menor ou nenhum capital, restava a eles instalarem-se em bairros pobres, afastados do centro e de forma totalmente desordenada.

Nesses termos, a habitação legal torna-se privilégio àqueles que detêm capital suficiente para tê-la e, no entanto, para a população pobre, resta a ocupação em loteamentos irregulares e clandestinos, localizados à margem da sociedade e, portanto, também fora de suas leis e regulamentações. Sposito (2002, p. 56), no tocante a essa afirmação, assevera que a periferia era de acesso livre pela iniciativa privada, sem controle público; o próprio Estado se utilizou desses locais para vender terrenos e pagar as próprias dívidas.

A consequência do aumento das cidades, de sua ocupação sem qualquer regulamentação e da exclusão dos indivíduos detentores de menor capital do mercado imobiliário, pelo descaso por parte do Estado em relação às habitações inapropriadas e clandestinas, é a degradação do meio ambiente natural. Em vista

disso, Silva sustenta que as principais consequências da extrema pobreza, por falta de moradias legais, é a agressão ambiental. (2011, p. 234).

O Estado mostra-se ineficiente e debilitado para conduzir de forma correta o desenvolvimento urbano; como consequência, desprotege os diferentes grupos sociais do ambiente urbano, bem como do próprio ambiente natural e de suas biodiversidades, onde nem mesmo os lugares já protegidos pelas normas ambientais são fiscalizados.

Como instrumento jurídico utilizado pelo ente público a fim de proteção do meio ambiente – um bem de uso comum do povo – tem-se o licenciamento ambiental, utilizado em instalação/construção de obras que são potencialmente causadoras de danos ambientais.

Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um dos temas mais importantes em se tratando de proteção do meio ambiente e de como fazer a ocupação dos espaços urbanos de forma a garantir uma ocupação sustentável. Dentre os vários princípios que regem o licenciamento ambiental, destaca-se o princípio da precaução, prevenção e desenvolvimento sustentável conforme será explanado no decorrer do presente artigo.

O licenciamento ambiental é um instrumento do ente público que tem o escopo de auxiliar na garantia de um meio ambiente saudável às gerações atuais e futuras, e se refere a um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/1981, alterado pela Lei Complementar 140/2011:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Esse instrumento jurídico é necessário para monitorar a ocupação e instalação de empresas e loteamentos, que possam vir a causar danos ao meio ambiente, para que a ocupação dos espaços aconteça de forma a garantir um

desenvolvimento sustentável,¹ ou seja, promovendo o desenvolvimento econômico sem deixar de preservar os recursos naturais.

Vale citar, também, a resolução do Conama² 237/1997 em seu art. 1º, I. O licenciamento ambiental refere-se a um

Art. 1º. I – procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Conforme dito acima, as atividades que de qualquer forma venham a causar degradação do meio ambiente devem passar pelo procedimento de licenciamento ambiental. O licenciamento é composto por três fases sendo elas: *Licença Prévia*, *Licença de Instalação* e *Licença de Operação*, explicadas abaixo.

Quanto à *Licença Prévia* (LP), conforme o art. 8º, I da Resolução do Conama 237/1997, lê-se:

Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

Nessa fase do licenciamento ambiental, são analisados os impactos ambientais advindos da instalação de obras que possam causar danos ao meio ambiente; nessa fase, são ouvidos os órgãos ambientais e, por vezes, feitas audiências públicas a fim de apurar possíveis impactos ambientais.

Vale mencionar que a LP refere-se a uma fase preliminar da construção de uma obra, pois, nessa etapa do licenciamento ambiental, será verificada a localização para poder apurar os impactos ambientais negativos do respectivo projeto.

¹ O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam os potenciais presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas *Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 49.

² Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), criado pela Política Nacional do Meio Ambiente.

É nessa etapa que são firmados diversos compromissos pelo empreendedor, que deverá seguir o projeto de conformidade com determinadas regras do órgão ambiental responsável.

A segunda etapa do licenciamento ambiental denomina-se Licença de Instalação (LI) prevista no art. 8º, II, da Resolução do Conama 237/1997 e tem o escopo de comprovar o cumprimento do respectivo projeto:

Art. 8º. [...]

II – Licença de Instalação (LI) autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Quanto à LI esta deve ser dirigida ao mesmo órgão da primeira licença solicitada, a fim de comprovar se estão sendo cumpridas as condicionantes do projeto, verificadas as medidas de forma detalhada, bem como se os cronogramas de implementação estão de acordo com as normas técnicas ambientais.

Pode-se dizer que a LI é uma confirmação do órgão ambiental dada ao empreendedor. Nessa etapa, verificam-se as especificações constantes no projeto ambiental apresentado, se realmente atendem aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos em normas ambientais.

A terceira e última etapa do licenciamento ambiental, refere-se à Licença de Operação (LO), prevista no art. 8º, III da Resolução do Conama 237/1997:

Art. 8º. [...]

III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Nessa fase, é autorizada a operação da atividade ou empreendimento, se houve o efetivo cumprimento das demais licenças acima citadas. Ao fazer a solicitação de LO, é preciso comprovar o cumprimento tanto da licença prévia como da licença de instalação.

Vale lembrar que esta última etapa também não tem caráter definitivo, uma vez que está sujeita a renovações:

Percebe-se como é complexo o processo de licenciamento ambiental, devido à grande importância que o meio ambiente possui, no entanto, existe um projeto de emenda à Constituição que planeja suprimir o processo de licenciamento ambiental, exigindo-se somente do empreendedor um Estudo de Impacto Ambiental.

Conforme o projeto de Emenda Constitucional 65/2012, a referente ementa tem o propósito de acrescentar o parágrafo 7º, qual seja: “§7º. A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”.

No entanto o acréscimo de tal parágrafo no texto constitucional está sendo visto com maus-olhos por ambientalistas, pois esse dispositivo é um retrocesso na legislação ambiental, uma vez que descarta o licenciamento ambiental, substituindo-o apenas por mero Estudo de Impacto Ambiental, que, de certa forma, é precário, visto que o estudo é feito pelos próprios interessados na construção/instalação de uma obra, e, por conseguinte, pode estar carregado de vícios.

O art. 225 da CF/88, estabelece que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, porém essa proposta de emenda constitucional de retirar o licenciamento ambiental é totalmente contraditória, considerando o *caput* do mesmo dispositivo legal.

Com a emenda constitucional sancionada, e em se exigindo somente a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, essa afrontará os princípios basilares do Direito Ambiental, como, por exemplo, os princípios da precaução e da prevenção conforme abordado no decorrer do artigo.

Princípios da prevenção e da precaução

Os princípios no Direito exercem grande importância pois funcionam como bases ao ordenamento jurídico, conforme leciona Melo:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELO, 1981. p. 230).

O Direito Ambiental contém os princípios da prevenção e da precaução como dois dos mais importantes, e tal importância se deu através da história.

De fato, a prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversíveis e irreparáveis. Para tanto, basta pensar: como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos de Chernobyl? Ou, de que forma restituir uma floresta milenar que foi devastada e que abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com o seu essencial papel na natureza? (FIORILLO, 2013, p. 119). Ou então como reparar os danos sofridos na tragédia de Mariana ocorrido em um passado recente no Brasil.

Princípio da precaução

O surgimento do princípio da precaução data dos anos 70, no Direito alemão, com o intuito de avaliar previamente as consequências ambientais de projetos e empreendimentos em curso ou a serem implantados. Tem-se, então, a ideia de precaução que “foi incorporada no projeto de lei de proteção da qualidade do ar que, finalmente, foi aprovado em 1974 e que estabelecia controles para uma série de atividades potencialmente danosas”. (ANTUNES, 2014, p. 30). Ou seja, aquelas que degradam o meio ambiente. Originalmente, o princípio da precaução tinha o objetivo de abranger mecanismos que utilizassem substâncias perigosas. (ANTUNES, 2014, p. 30-31).

O princípio ganhou repercussão internacional e inclusive no Direito brasileiro. Antunes leciona

Outras formulações do princípio foram sendo construídas e, em pouco tempo, o *Vorsorgeprinzip* se expandiu para o Direito Internacional e para diversos direitos internos, inclusive o brasileiro. Apesar disso, é importante ressaltar que não existe um consenso internacional quanto ao seu significado. (2014, p. 31).

Desse modo, o princípio da precaução é basilar no Direito Ambiental brasileiro e em todo o mundo, sendo utilizado para antecipar a ocorrência de dano ambiental. Vale lembrar que o dano ao meio ambiente pode ser de forma irreversível ou de difícil reparação, de modo que os riscos sejam identificados antes que possam vir a causar danos ao meio ambiente, conforme lembram Pereira et al. (2014, p. 96): “Uma das funções mais importantes do princípio da precaução é justamente promover o conhecimento acerca da atividade em causa – e não o contrário – para, desta forma, agir com maior segurança.”

Por fim, não é nada coerente que seja extinto um procedimento administrativo de licenciamento; é evidente o retrocesso jurídico-social, pois ofende tanto o art. 225 da CF/88, como também a Política Nacional de Meio Ambiente que é de 1981, pois, conforme explicado no presente artigo, disciplina o Licenciamento Ambiental nas suas três fases de LP; LI e LO.

Tem-se um exemplo recente: a tragédia de Mariana, em que mesmo havendo licenciamento Ambiental, ainda assim, não foi suficiente para impedir os danos ao meio ambiente, causados pelo rompimento da barragem. Desse modo, houve a extinção desse procedimento e o tamanho dos riscos ambientais que são gerados através da extinção de tal instituto.

Considerações finais

Assim, através do processo citado de crescimento urbano, com o aprofundamento da desigualdade e ante o caos urbano experimentado e a ineficácia do direito social à moradia, a proposta do estudo, para enfrentamento de tal dilema, é uma ressignificação do mesmo, para que haja uma valorização desse direito. É necessário que sua instrumentalização seja repensada, para que o Estado consiga garanti-lo.

Dessa maneira, essencial é repensar o direito à moradia como um direito coletivo; é um ponto que pretende ser levantado na continuidade do estudo, para que, assim, possa haver a defesa do bem comum e sua reposição.

Quanto à necessidade de reestruturação do direito e a implementação de novos direitos, Wolkmer e Leite esclarecem que, diante das profundas e aceleradas transformações por que passam as formas de vida e suas modalidades complexas de saber (genética, biodiversidade, realidade virtual, etc.), o Direito não consegue oferecer soluções corretas e compatíveis com os novos fenômenos.

O direito tem se mostrado inerte, com seu “equipamento conceitual” defasado em relação aos avanços sociais impostos pelas ciências relacionadas com a Bioética e com sua visão centrada preponderante [...] na norma. É necessário, portanto, transpor o modelo jurídico individualista, formal e dogmático, adequando seus conceitos, institutos e instrumentos processuais no sentido de contemplar, garantir e materializar os “novos” direitos. (WOLKMER; LEITE, 2012, p. 21).

Dessa maneira, o estudo tem como proposição que a deficiência de proteção dos bens comuns é favorecida pela inadequação dos instrumentos de tutela e da racionalidade jurídico-política moderna, que será testada a partir do estudo dos instrumentos jurídicos inerentes ao direito à moradia, motivos esses trazidos pelo Estado para sua ineficácia. Logo, ao tratar do direito à moradia como direito coletivo, deverão ser buscadas novas formas para sua instrumentalização e atinentes a situações sociais e mesmo de fundamentação jurídica, complexas que ele exigirá e que sejam objeto de estudos posteriores.

Também em questões envolvendo a construção de loteamentos, com o fim de licenciamento ambiental caso seja a CF/88 emendada, os riscos decorrentes são inimagináveis. Percebe-se um total descaso com todos os avanços da legislação no decorrer dos anos, bem como a desconsideração para com princípios tão importantes como os da precaução e da prevenção, analisados no presente artigo.

Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2014.
- AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson. *Direito Constitucional do ambiente*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.
- ARISTÓTELES. *A política*. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2009.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BONIZZATO, Luigi. Função ambiental da cidade, Plano Diretor e validade das normas urbanísticas. In: MOTTA, Mauricio (Org.). *Função social do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 ago. 2016.
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 2 ago. 2016.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional 65/2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 8 ago. 2016.
- BRASIL. Resolução do Conama 237/97. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 2 ago. 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas*. Trad. Pedro Jorgensen Júnior. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2010.
- DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Brasil: Boitempo, 2006.
- DÍAZ, Laura Mota. As faces atuais da pobreza urbana: elementos para uma reorientação da política social. In: DÍAZ, Laura Mota; CATTANI, Antonio David (Org.). *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2005.
- DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

- FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FIORILLO, Celso A. O bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 como terceiro gênero de bem, a contribuição dada pela doutrina italiana e a posição do Supremo Tribunal Federal em face do HC 89.878/2010. *Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: Educus, v. I, n. I, jan./jul. 2011.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *La décroissance: entropie, écologie, économie*. Présentation et traduction de Jacques Grivenald e Ivo Rens. Paris: Sang de la Terre, 2008.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Trad. de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2013.
- _____. *O neoliberalismo: história e implicações*. Trad. de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2012.
- INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito social à moradia & a efetividade do processo*. Curitiba: Juruá, 2002.
- SALAZAR JÚNIOR, João Roberto. O Direito Urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. In: SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LUNELLI, Carlos Alberto. *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso leme. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MAHFUS, Júlio Cesar. *Gestão pública democrática e o Estatuto da Cidade*. Cachoeira do Sul: Jacuí, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Posfácio. In: DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

MARIN, Jeferson Dytz (Coord.). *Jurisdição e processo: efetividade e realização da pretensão material*. Curitiba: Juruá, 2008.

MARIN, Jeferson; LUNELLI, Carlos Alberto. Meio ambiente, tutelas de urgência e processo coletivo. *Opin. jurid.*, Medellín, v.10, n. spec., dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302011000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jul. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1981.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. São Paulo: RT, 2011.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz Fernando Del Rio. *Resíduos sólidos: consumo sustentabilidade e riscos ambientais*. Caxias do Sul: Plenum, 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. Por uma nova ágora perante o desafio da globalização. *Revista Jurídica*, v. 1, ns. 1/2, p. 9-31, jan./dez. 1997.

RATTNER, Henrique. Prefácio. In: ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

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.

RICOVERI, Giovanna. *Bens comuns versus mercadorias*. Rio de Janeiro, RJ: Multifoco, 2012.

SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*. Petrópolis: Vozes, 1982.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: RT, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Carlos Alves da. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; GRASSI, Karine. Configuração e justificação de um direito fundamental ao meio ambiente à luz dos conceitos de meio justo e natureza-projeto em François Ost. *Revista Direito e Práxis*, v. 5, p. 76-93, 2014. ISSN 2179-8966.

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: Educus, 2014.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Uma breve análise sobre a integração entre as dimensões científica e axiológica na construção do risco ambiental. *Direito e Política Revista Eletrônica* do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Univali, Itajaí, v. 8, n. 1, 1º quadrimestre de 2013.

SJOBORG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: DAVIS, Kingsley (Org.). *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização: núcleos urbanos na história revolução industrial e urbanização a cidade moderna: para onde?* São Paulo: Contexto, 2000.

WEIS, Carlos. *Direitos humanos contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. *Os "novos" direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica sobre as novas conflituosidades jurídicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Condomínio edilício, cidade e desenvolvimento sustentável

Condominium, city and the sustainable development

Moisés João Rech^{*}
Renan Zenato Tronco^{**}

Resumo: O artigo tem por objetivo demonstrar que, no âmbito do Direito Urbanístico, há a possibilidade da incidência de desenvolvimento sustentável nos condomínios. A argumentação orienta-se por uma abordagem analítico-sistemática dos princípios constitucionais, com especial relevância nos que promovem a defesa do meio ambiente. A título de conclusão, destaca-se que a cidade e os empreendimentos de condomínios são exemplos consistentes de locais que possibilitam a conciliação das dimensões do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Direito Urbanístico. Condomínio. Cidade.

Abstract: The article aims to present that within the urban law it is possible the incidence of sustainable development in condominiums. The argumentation is guided by an analytical and systematic approach to the constitutional principles with special relevance in the environmental protection promoted. It can be concluded that the city and condominiums are consistent examples of places for to make it the reconciling with the dimensions of sustainability development.

Keywords: Sustainability. Urban law. Condominium. City.

Introdução

O desafio do Direito Urbanístico brasileiro, no decorrer das últimas décadas tem sido cada vez maior ante do proporcional aumento dos centros urbanos ocasionado pelas mais diversas variáveis, que levam as populações a realizarem esse movimento. Não obstante, o mercado imobiliário foi incentivado de uma maneira sem precedentes por políticas públicas, de intervenção direta na economia, com incentivos das mais variadas espécies. Outrossim, algumas modalidades de construção civil se tornaram mais frequentes, com maior aceitação, tendo em vista, principalmente, a viabilidade econômico-geográfica. É o que retrata o crescimento exponencial dos condomínios edilícios, sendo esse o foco do presente artigo.

* Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do grupo de estudos: "Cultura Política, Políticas Públicas e Sociais". *E-mail:* mjrech7@gmail.com.

** Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro grupo de pesquisa "Direito Público e Meio Ambiente". *E-mail:* rztronco@hotmail.com.

Ainda que o enunciado esteja delimitando temporalmente a história recente do desenvolvimento das cidades, os condomínios edilícios existem desde a Antiguidade, onde indivíduos que não possuísem condições patrimoniais ou financeiras de obter uma propriedade isolada acabavam, por falta de opção, vivendo em propriedades compartilhadas. A otimização do uso do solo com fins de habitação, a minoração dos custos da moradia nas concentrações urbanas e o ensejo de migrar do campo à cidade acabavam criando as condições favoráveis aos adeptos dessa modalidade. O cenário recente não chega a ser tão diferente, todavia, hoje, condomínios não necessariamente são vinculados a populações de baixa renda, havendo os ditos condomínios de luxo. Mas, em ideia geral, a intenção de acomodar o maior número de pessoas em uma mesma área de terras, mediante a concessão de parte da privacidade do bem em favorecimento dos interesses comuns, continua em voga.

Atualmente, com o advento constitucional da tutela do meio ambiente, sendo parte integrante o princípio da sustentabilidade, especialmente o que pertine ao objeto em estudo, não há como se desvincular da ideia de que tanto o referido crescimento das cidades quanto o mero surgimento de um condomínio edilício devem estar em consonância com o ordenamento constitucional. Assim, se faz necessário um reiterado exercício reflexivo sobre as formas, segundo as quais é possível a efetivação desse princípio tanto nas estruturas já existentes quanto na criação de novas, de tal modo que, a cada novo passo, esse seja dado em direção à uma sociedade sustentável. O conceito de sustentabilidade abordado permite sua adaptação a cada elemento específico em estudo, de modo que a cidade tenha sua condução sustentável, que será diferente da do condomínio edilício, mas ambas buscam a harmonização das dimensões de sustentabilidade.

Assim, o objetivo do artigo é demonstrar que o condomínio edilício e sua constituição possibilitam a inclusão dos preceitos de sustentabilidade, de modo que esse acabe por induzir a condutas ecologicamente aceitas de seus condôminos. Do mesmo modo, explana-se sobre alguns dos caminhos que levam sustentabilidade ao âmbito das cidades, sendo que essas possuem fundamental papel na a efetivação do ensejo ambiental. O presente se justifica mediante os constantes desafios impostos pelo crescimento desordenado das cidades, bem

como as obrigações da sociedade para com a preservação do meio ambiente, sendo esta clara, objetiva e normatizada pela Constituição Federal de 1988.

O método utilizado na confecção do artigo é o analítico, mediante revisão bibliográfica de doutrinas, artigos científicos e outros estudos sobre o objeto proposto. Também se utiliza a legislação vigente para complementar o arcabouço teórico. Inicialmente, o texto aponta à evolução histórico-jurídica dos condomínios edilícios, bem como sua participação na expansão das cidades. Em um segundo momento, apresenta-se o condomínio edilício e a cidade como áreas de promoção de sustentabilidade, conceituando-se a mesma e referenciando seu lastro teórico, como também sua importância. Por fim, apresentam-se as conclusões derivadas de exposição realizada, evidenciando os pontos de convergência entre a sustentabilidade e essas questões imobiliárias.

O condomínio edilício e a expansão urbana

O Brasil tem vivenciado, principalmente na última década, um fenômeno de crescimento exponencial no setor imobiliário, reflexo de políticas públicas com intervenção econômica e programas habitacionais, que resultaram na facilitação de obtenção de financiamentos para diversas classes da população, passando essas a ter a real capacidade de compra de um imóvel. Esse movimento percebido no referido setor (construção civil) criou uma demanda nunca antes percebida, fazendo com que o mercado incrementasse a oferta de produtos imobiliários com o intento de obter ganhos através da oferta e venda.

O ser humano, espécie de natural convívio coletivo, buscou, através de seus recursos, um modo de utilização otimizado do solo com fins de moradia. Os habitantes, principalmente das cidades, utilizam-se voluntariamente da propriedade em condomínio para ter sua moradia própria. Na definição de condomínio, Castro ensina em sua obra: *Direito Imobiliário*, que “como regra, a propriedade pertence exclusivamente a uma só pessoa, mas há casos em que o bem pertence a duas ou mais [...] simultaneamente. Essa situação é denominada condomínio ou copropriedade”.¹

Pode-se facilmente entender que o condomínio tem características como as da composses, observação que integra o melhor entendimento sobre a

¹ CASTRO, Daniel Aureo de. *Direito Imobiliário*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 16.

definição do termo feita por Aghiarian na obra: *Curso de Direito Imobiliário*, conforme trecho extraído a seguir:

Segundo a tradicional concepção do Direito das Coisas, condomínio é a comunhão de domínio, ou seja, é a ocorrência de mais de uma titularidade – senhorio – sobre um mesmo bem, em igualdade de direitos a ser exercido *erga omnes*, inclusive, por mais bizarro que possa parecer, intersubjetivamente, opondo, cada um ao outro, o direito a ser exteriorizado na capacidade ditada pela quota de direitos no todo único. O tratamento é o mesmo da comosse determinado pelo Código Civil (art. 1.199 do CC), especializando-se, apenas, o direito certo, registral, de domínio, de propriedade, reconhecido a cada um dos condôminos. Tal estado de indivisão, necessariamente vista, em face do bem jurídico, comum a todos os titulares do direito subjetivo de propriedade, caracteriza-o de tal forma que passa a ser identificado, pela doutrina, como *pro indiviso*.²

Todavia, nos grandes centros, a modalidade mais utilizada é chamada de “condomínio edilício”, podendo-se afirmar que se trata de uma espécie diferenciada de condomínio se for observada sua historicidade, dado que sua característica principal está vinculada diretamente ao meio arquitetônico utilizado para sua existência. Na análise sobre a definição de condomínio edilício, utiliza-se o conceito extraído de Maluf e Marques, em *O condomínio edilício no novo Código Civil*, os quais afirmam que os condomínios de hoje possuem diversas nomenclaturas, mas são predominantemente conhecidos por se tratar de construções horizontais ou verticais por andares, sendo todas elas *condomínios edilícios*.³

Mediante a premissa que assume a ampla definição dessa modalidade de condomínio, onde há abrangência de diversas formas arquitetônicas, que permitem a qualquer cidadão a percepção exata do que é um condomínio, e a nítida constatação de que essa modalidade tem obtido, cada dia mais, aceitação por parte da população em geral, se faz pertinente compreender qual é a origem histórica, jurídica e social para atendimento ao objeto do presente estudo, onde se revela a possibilidade de ocorrência de desenvolvimento sustentável da cidade. É inegável a constante necessidade de adequação do Direito, para que possa acompanhar e regulamentar as presentes e futuras demandas na

² AGHIARIAN, Hércules. *Curso de Direito Imobiliário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 213.

³ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MARQUES, Márcio Antero Motta Ramos. *O condomínio edilício no novo Código Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1.

manutenção dos interesses comuns da sociedade, estando entre eles o da proteção do meio ambiente. Já no âmbito das relações interpessoais e próprias do indivíduo, viver em condomínio otimiza o potencial interesse de cada proprietário na defesa de seus interesses, visto a privação parcial de liberdade sobre as áreas comuns desse convívio.

No atual contexto social das cidades, não causa mais estranheza ao ser humano do que a possibilidade de conviver em condomínio. Talvez pelo espírito natural de coletividade da espécie, o condomínio não gera óbices à sua aceitação na visão geral dos que buscam moradia própria, já que o mesmo facilita a satisfação desse desejo. Porém, na busca da origem histórica dos condomínios edilícios, a tarefa aponta ao período da Antiguidade quando as civilizações criaram contornos organizacionais que serviram de parâmetro ao desenvolvimento das cidades como se configuram hoje. Tem-se, na imponente antiga Roma, berço de todo ordenamento jurídico-ocidental, os registros mais remotos de estruturas de habitação análogas aos atuais condomínios edilícios.⁴

O surgimento do condomínio edilício está diretamente vinculado à necessidade do ser humano de otimizar o uso do solo, possibilitando a coexistência pessoal em uma mesma propriedade. Mas o fato de maior destaque trata da questão de que os condomínios edilícios surgiram para abrigar os menos favorecidos economicamente, com o intuito de acomodar um maior contingente de pessoas em uma menor porção de terra. Nesse aspecto, diversos são os motivos que levaram os homens a ser coproprietários. Pode-se citar como movimento mais constante o habitual êxodo rural, incitado pela busca de melhores condições de vida nos grandes centros, seja por oportunidade de trabalho, seja até pela estrutura de atendimento à população. Além do referido movimento migratório, alguns acontecimentos históricos também serviram de impulsionadores à evolução dessa modalidade de condomínio. Avvad narra em sua obra *Condomínio em edificações no novo Código Civil comentado*, o seguinte acontecimento histórico, que corrobora a compreensão dessa deslocação:

No início do século passado, com o fim da [Segunda] Grande Guerra, essa modalidade de moradia recebeu um enorme impulso não só pela crise habitacional dela decorrente, como pela oferta de mão-de-obra, gerando, o conjunto desses fatos, aliados ao melhor aproveitamento do solo, uma

⁴ SCHMIDT, Mario Furley. *Nova história crítica*. São Paulo: Nova Geração, 2007. p. 51.

grande economia na construção de novos edifícios. A necessidade de suprimento de moradias, aliado ao sonho da casa própria e o barateamento desse tipo de construção deram ensejo a que fossem surgindo mais e maiores prédios urbanos, substituindo-se as vilas operárias por conjuntos de prédios residenciais, ao lado de edificações comerciais de grande porte como os prédios de escritórios, hotéis e de instituições bancárias.⁵

Em consideração à soma dos acontecimentos históricos supranarrados, tem-se presente o entendimento do que motivou a existência dessa modalidade de propriedade, compreendendo-a, de maneira inequívoca, como uma forma de suprimento da necessidade de habitar de forma economicamente viável, segmentando essa nova classe de habitação que comportasse um novo tipo de demanda. Na busca pela interligação entre o motivo primordial que resultou no deslinde da propriedade coletiva tanto no período da Antiguidade como na ocorrência da Segunda Grande Guerra no início do século passado, depara-se, novamente, com a necessidade de indivíduos economicamente desafortunados de se organizarem e coexistirem.

Em suma, o condomínio edilício surgiu da necessidade do ser humano de se adaptar à escassez de recursos financeiros e/ou patrimoniais de modo que lhe fosse possível integrar os centros urbanos, ali convivendo. A atual percepção sobre a vida em condomínio é que sofreu alterações desde seu surgimento, visto que hoje os condomínios de luxo suprem novas demandas, nos quais não está presente a característica de falta de recursos, mas está presente o interesse agregado dessas construções, cujas questões fundamentais, como segurança, lazer e comodidade são enaltecidas desde os projetos iniciais para sua construção.

Evidentemente, o ordenamento jurídico precisou ser capaz de regular as relações decorrentes das novas modalidades habitacionais. Em um primeiro momento, fez-se necessário o reconhecimento legal dessa modalidade de copropriedade, para poder distingui-la quando de sua existência. Após, sucessivamente, foram surgindo as demais previsões legais que legislam sobre direitos e deveres decorrentes dessas edificações, visando à normatização em sociedade. A previsão inicial em matéria legal sobre o condomínio edilício se deu

⁵ AVVAD, Pedro Elias. *Condomínio em edificações no novo Código Civil comentado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 10-11.

com a concepção do Decreto 5.481, de 25 de junho de 1928, como se observa no seguinte trecho:

O condomínio edilício, do qual estamos tratando, surgiu no Brasil, através do Decreto 5.481, de 25 de junho de 1928, permitindo, então, que os prédios de mais de cinco andares, construídos com cimento armado e divididos em apartamentos ou escritórios de, no mínimo, três peças cada, se constituíssem em propriedades autônomas, designadas numericamente e averbadas no registro de imóveis para efeitos de identidade e discriminação.⁶

Tal decreto estabeleceu os primeiros parâmetros quanto à divisibilidade da propriedade no condomínio edilício, além de reger outras premissas dirigidas à administração, como, por exemplo, a eleição de um mandatário e representante dos interesses comuns dos proprietários e o firmamento de regras referentes à manutenção da estrutura física do condomínio por motivos de segurança, higiene, comodidade e conservação das fachadas. Posteriormente, considerando iniciada a legislação da matéria em questão, houve o surgimento, em 8 de fevereiro de 1943, do Decreto-Lei 5.234, que estabeleceu, principalmente, um novo parâmetro para consideração de características pertinentes à formação de condomínios edilícios, sendo necessária apenas uma edificação de dois pavimentos para que se enquadrasse nos requisitos pertinentes à habilitação por unidades autônomas.⁷ Esse novo enquadramento aumentou significativamente a gama de construções que se enquadrassem na dita modalidade.

A constante evolução do entendimento dos juristas, na esfera das relações surgida em virtude do vertiginoso crescimento dos empreendimentos em condomínios edilícios, possibilitou que, em 16 de dezembro de 1964, surgisse a Lei 4.591, que regulou, de forma mais completa, a nova realidade da construção civil no Brasil. Pode-se entender a importância desse decreto ao ordenamento e à população a partir da observação do conteúdo presente em seu art. 1º, assim como em seus parágrafos, conforme se destaca:

Art. 1º. As edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no

⁶ Idem.

⁷ Ibidem, p. 12.

todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituirão, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta Lei.

§ 1º. Cada unidade será assinalada por designação especial, numérica ou alfabética, para efeitos de identificação e discriminação.

§ 2º. A cada unidade caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns, expressa sob forma decimal ou ordinária.⁸

Esse texto legal define, em sua interpretação, o formato de condomínio edilício da maneira como hoje é concebida pela população em geral, incluindo todos os quesitos pertinentes à sua caracterização. Os capítulos integrantes do restante do documento tratam de reger os assuntos de interesse quanto à convenção, às despesas, às obras em geral, à administração, à assembleia e até mesmo quanto às infrações decorrentes dos atos contrários ao interesse geral do condomínio. Outro momento onde houve uma significativa mudança em relação às disposições legais referentes ao tema somente ocorreu com o advento do novo Código Civil brasileiro de 10 de janeiro de 2002, que passou a regulamentar a questão a partir de seu art. 1.331, tornando o assunto ainda mais atualizado e especializado. Houve uma notável sobreposição ao regramento de 1964 por parte do Código Civil, na medida em que é possível visualizar, da melhor maneira, conforme se observa nos ensinamentos em destaque:

O que nos interessa analisar aqui é o condomínio então regulado pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, decorrente da realidade urbana de desenvolvimento vertical de edificações, racionalizando-se a concentração de espaços nesses grandes centros, possibilitando a maior exploração sobre um mesmo solo por mais de um proprietário. O novo CCB, a partir do art. 1.331, passa a regulamentar essa modalidade, levantando-se, assim, questão antinomia. Parece-nos que o novo CCB substitui o texto da Lei extravagante acima, uma vez que nesse particular o novo ordenamento traz conteúdo de especialização sobre a figura jurídica em comento. Torna-se, assim, revogada a lei anterior e, quando não, restam artigos de eficácia meramente dispositiva.⁹

Portanto, a evolução histórica da legislação pertinente a condomínio edilício ocorreu da forma mais comum ao meio jurídico, através de constante evolução, percepção e adaptação dos regramentos às necessidades oriundas e

⁸ BRASIL. *Lei 4.591*, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 17 ago. 2016.

⁹ AGHARIAN, op. cit., p. 215.

impostas por novos comportamentos sociais. Atualmente, é seguro afirmar que a legislação, nessa esfera, possui ampla abrangência nas demandas referentes ao tema estudado, de modo que se torna eficiente e eficaz em sua aplicabilidade. O próximo passo é incorporar, nessa modalidade de habitação, práticas e condutas que resultem na promoção do desenvolvimento sustentável, de modo a proporcionar, através desse produto da construção civil, a efetivação do princípio constitucional da sustentabilidade e a consequente tutela do meio ambiente.

O desenvolvimento sustentável no âmbito dos condomínios e das cidades

Partindo-se da premissa de que a atual conjuntura ambiental requer que as interações humanas, diante dos recursos naturais, resultem cada vez mais no uso racional dessas reservas com a efetiva preservação às futuras gerações, tem-se que os condomínios edilícios devam, desde o seu surgimento, atender aos deveres para com as suas funções socioambientais. O condomínio edilício irá passar, de fato, a existir mediante o cumprimento de todas as formalidades impostas por lei. Entre elas, está a elaboração da convenção de condomínio. Essa, segundo Agharian, deverá ser apresentada em esboço perante o ato de registro do empreendimento, conforme exige a lei, e, no momento em que for deferido o *habite-se*, juntamente com a devida individualização das unidades em matrículas de registro distintas, estará sendo arquivada em conjunto para se tornar a base regulamentadora dos direitos e deveres dos condôminos, sendo, assim, um instrumento disciplinar.¹⁰

Com o intuito de observar o princípio da sustentabilidade, o pleito registrado a teor de convenção de condomínio, já poderia ser feito com as diretrizes que possibilitassem a efetivação da tutela do meio ambiente, tornando o empreendimento sustentável e, por conseqüência, ampliando a sustentabilidade da cidade na qual estará inserido. Para fins de conceituação de sustentabilidade, utiliza-se a seguinte referência:

¹⁰ Ibidem, p. 231.

Nessa perspectiva, eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente, de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.¹¹

Nota-se que o conceito de sustentabilidade apresenta a maleabilidade necessária para que esse seja incorporado tanto no universo da construção de um empreendimento (tal como um condomínio edilício) quanto no planejamento de uma cidade. Se o objetivo-fim da reflexão proposta no presente artigo fosse apenas afirmar que, mediante a construção de condomínios sustentáveis, se perceberia a criação de uma cidade sustentável, esse não teria a validade que lhe é pretendida, ao passo que não há como realizar tal pretensão apenas no âmbito de um ou de outro. As possibilidades tecnológicas, inovadoras e estratégicas da criação de um condomínio que atenda aos ordenamentos constitucionais de tutela do meio ambiente são diferentes das ferramentas de que o Poder Público dispõe para a criação de uma cidade sustentável.

Além disso, o anseio das cidades de serem sustentáveis mantém uma relação paradoxal com o movimento expansionista dessas, em face do crescimento populacional. O Brasil, na questão de concentração populacional, apresenta um grave quadro de concentração urbana, ainda que haja um vasto território nacional.¹² Essa mesma concentração, anteriormente justificada pelos motivos que levaram à criação de condomínios edilícios, tende a dificultar, cada vez mais, o trabalho do administrador público, ainda mais quando se expõem as obrigações de uma cidade sustentável, conforme se destaca:

A cidade sustentável deve assegurar, como direito subjetivo do cidadão, o saneamento ambiental. A ocupação pelo homem sempre gera desequilíbrio ambiental, pois a urbanização sempre coloca, em um determinado espaço, mais pessoas e atividades suportáveis pela natureza, quando não ocupa locais que não poderiam ser ocupados. Disso decorre o caos no trânsito, alagamentos, deslizamentos, favelas, inexistência de água potável, de

¹¹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

¹² FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 29.

esgoto tratado, etc. Além disso, ocupações sem sustentabilidade tornam impossível que a água das chuvas escoe normalmente. O acúmulo de águas pluviais, na maior parte das vezes, decorre da não observação de índices construtivos, especialmente a taxa de ocupação (TO) sustentável: também exige estruturas de esgoto pluvial planejadas e muitas vezes inviáveis, em face de ocupações em locais inadequados. Além dos desastres a que assistimos, com mortes, problemas de saúde, também desperdiçamos dinheiro, muitas vezes reconstruindo tudo da mesma forma e no mesmo lugar.¹³

Considerando as dimensões da sustentabilidade, compreendidas as sociais, éticas, jurídico-políticas, econômico-ambientais,¹⁴ encontra-se novamente a diferenciação entre a forma como incidirá a sustentabilidade em eventual condomínio edilício ou no planejamento de uma cidade sustentável. Em exemplificação, ressalta-se o caso da Usina Solar do Juazeiro – BA,¹⁵ onde a irradiação solar é tão intensa quanto a do deserto do Mojave, na Califórnia – EUA, o que viabiliza o uso de tecnologia fotovoltaica de maneira amplamente sustentável, compreendendo as referidas dimensões de sustentabilidade. Esse empreendimento está situado sobre o telhado de dois condomínios residenciais populares, que constituem como proprietários-sócios do empreendimento os próprios moradores de baixa renda, incentivados por verba federal associada a uma parceria público-privada, que deu deslinde ao projeto.

Além da viabilidade econômica do projeto, visto seu retorno ser em curto ou médio prazo e possuindo boa rentabilidade, tem outro fator de sustentabilidade socioeconômica. De cada 100 reais obtidos com a venda de energia gerada, 60 irão para cada sócio-condômino, 30 serão destinados a melhorias e benefícios comuns, e 10 são utilizados para bancar despesas de manutenção do condomínio. Além disso, a mão de obra utilizada na manutenção é constituída pelos próprios moradores, que foram treinados e capacitados para a realização desse serviço. Desse modo, o referido projeto atende a todas as

¹³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 149.

¹⁴ FREITAS, op. cit., p. 55.

¹⁵ STEINMETZ, Wilson Antônio; TRONCO, Renan Zenato. Diversificação da matriz energética e convergência entre princípios da atividade econômica e desenvolvimento sustentável: o caso da Usina Solar do Município de Juazeiro. In: GONÇALVES, Everton das Neves (Coord.). *Direito Econômico e da Energia*. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, 24., 2005, Florianópolis. *Anais...*

Florianópolis: Conpedi, 2015. p. 64-79. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/p269zlk>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

dimensões de sustentabilidade, ao menos no âmbito da energia elétrica, sendo que as possibilidades de otimização dos recursos naturais, nas construções, excedem qualquer expectativa da população em geral, desde o conforto térmico até o aproveitamento das águas das chuvas. Tal sustentabilidade vinculada a cada empreendimento é decorrente de planejamento jurídico-urbanístico,¹⁶ tal como se sugere no presente artigo, no momento em que se constitui um condomínio.

Já no que diz respeito à sustentabilidade no planejamento de uma cidade, ela também necessita atender às referidas dimensões, porém de maneira diferente. Na esfera social, é necessária a resolução da exclusão dos que não possuem patrimônio ou condições financeiras para participar do loteamento do solo urbano, de modo que esses não sejam obrigados a ocupar morros, encostas, periferias e quaisquer outras áreas onde o Direito Urbanístico não os alcance de modo efetivo.¹⁷ A referência à sustentabilidade econômica de uma cidade se volta ao fator *geração de renda à população* que ali vive, sendo que o enfrentamento das crises econômicas que geram desemprego deve partir de incentivos que atraiam novos empreendimentos geradores de emprego, desde que isso seja feito sem que haja detrimento da outra dimensão da sustentabilidade, a dimensão ambiental, pois somente com a distribuição sustentável das atividades econômicas, por meio do zoneamento da área urbana é que se obterá o equilíbrio ecológico-ambiental.¹⁸

Uma diferenciação entre a aplicação do princípio da sustentabilidade a um empreendimento isolado em vista da construção de uma cidade está relacionada à questão física desse planejamento. Ainda que, indiretamente, o da cidade atinja o do empreendimento privado e singular, é no âmbito da cidade que tal orientação se deve consolidar, com suas devidas implicações, como se denota a seguir:

A sustentabilidade física implica que o parcelamento do solo, somado ao que for permitido construir em termos de Taxa de Ocupação (TO) e Índices Construtivos (IA), não comprometa a qualidade de vida. A densidade demográfica estabelecida no Plano Diretor pressupõe também o empreendimento de infraestrutura sustentável, como, por exemplo, a

¹⁶ RECH; RECH, op. cit., p. 182.

¹⁷ Ibidem, p. 180.

¹⁸ Ibidem, p. 181.

existência de vias adequadas, sistema de transporte público priorizado, sistema de saneamento de água e esgoto pluvial e cloacal, que atenda a todo o potencial de ocupação, evitando, por exemplo, os alagamentos que todos conhecemos em grandes cidades, como São Paulo, por exemplo. A descentralização da cidade criando inúmeros centros, com serviços públicos e demais atividades econômicas disponíveis evita que toda a população de uma cidade tenha que se dirigir para um único centro, para ir ao banco, ao médico, à escola, ao trabalho, etc., preocupação que não se verifica nas administrações municipais e que acaba gerando o caos que todos conhecemos, com congestionamento de trânsito e de pessoas, etc.¹⁹

Ou seja, há a nítida necessidade de os condomínios edilícios serem sustentáveis, mas, evidentemente, que, se inseridos em uma cidade não sustentável, sua eficiência ambiental será comprometida. Isso de modo algum deve coibir a prática de se pensar ecologicamente o empreendimento, bem como que haja, em sua convenção, as diretrizes de conduta dos condôminos de modo que essas sejam condizentes com o objetivo da construção em razão do interesse comum. Sabe-se que o documento de convenção de condomínio não é um instrumento estranho à maioria da população. O mesmo possui características bastante difundidas na sociedade civil, tendo em vista que é muito comum que as pessoas que convivem no meio urbano possuam laços com alguém que reside ou participa de algum tipo de condomínio edilício.

Mas, mesmo que se tenha conhecimento prévio e conceitual geral acerca dessas convenções, é pertinente o seu aprofundamento. Rachkorsky expõe a matéria pretendida da seguinte forma:

A palavra convenção deriva do latim *conventione*, que significa pacto, acordo, ajuste. A convenção é documento indispensável para a existência do condomínio. Trata-se do conjunto de normas internas para reger a vida do edifício. É o documento mais importante de um condomínio, na medida em que tem a finalidade de disciplinar a utilização das áreas comuns, a forma de rateio das despesas, os direitos, deveres e obrigações dos condôminos, a forma de administração, as penalidades aos infratores, dentre outras questões de vital importância.²⁰

As convenções de condomínio devem seguir um molde obrigatório estabelecido em lei, constando todos os itens por ela exigidos, para que seja

¹⁹ Ibidem, p. 180.

²⁰ RACHKORSKY, op. cit., p. 7.

válida diante dos condôminos. A respeito dessas constatações que devem figurar no documento, é obrigatória, perante as unidades de propriedade exclusiva, a individualização e a discriminação de cada área, bem como a determinação das frações ideais, o fim a que se destinam e a quota proporcional das respectivas unidades.

Além disso, deverá constar o modo de pagamento das contribuições dos condôminos, mediante as despesas de condomínio, a forma de administração desse, a competência atribuída às assembleias, o *quorum* exigido e a forma de convocação para deliberações, as sanções passíveis de aplicação às infrações dos condôminos, e, finalmente, o regimento interno, contemplando todos os direitos, deveres e obrigações dos participantes, além de outras disposições que forem pertinentes.²¹

Nessas disposições, ou ainda vinculado à seção que trata dos deveres e obrigações dos condôminos, é que se poderia avançar todas as condutas que possam ser, de fato, consideradas ambientalmente corretas, das mais simples até eventuais complexidades, tais como o melhor aproveitamento dos recursos hídricos, mensurado tanto pelas medições individuais dos hidrômetros até a estipulação de verba mensal que será destinada à melhoria da eficiência energética do condomínio, seja ela térmica, seja elétrica.

O fato é que uma vez formulada tal convenção de condomínio, essa fará parte indissociável das práticas que irão ser repetidas e observadas por aquelas pessoas que ali convivem, sendo atribuído o caráter de imutabilidade da norma a menos que se delibere novamente em assembleia. Tanto a convenção quanto o regimento interno são normas estabelecidas que atingem os atuais e futuros proprietários, estendendo-se, ainda, a qualquer ocupante que se relacione com o condomínio, como locatários, comodatários e até mesmo familiares e visitantes que possam ali estar, devendo todos obedecer às determinações quanto aos horários e medidas de segurança já acatadas pelos condôminos.²²

A convenção tem a função básica de disciplinar os participantes do condomínio, uma vez que há condutas que podem (ou não) ser praticadas, bem como o estabelecimento de sanções aplicáveis à sua desobediência. Para

²¹ Idem.

²² MALUF; MARQUES, op. cit., p. 99.

Aghiarian essa atribuição é minimizada diante das definições da convenção, conforme se observa a seguir:

Mas disciplinar é pouco, porque a convenção definirá, ainda, a responsabilidade pela representação e defesa, em juízo ou fora dele, pela fiscalização, e demais órgãos que se quiser criar, dispondo a lei, quanto a um mínimo essencial necessário, que poderá ser contemplado, quanto a questões de simples posturas e normas de trato social alçadas em nível de conduta-típica, por Regulamento Interno, que, como a palavra diz, regulamentará a convenção.²³

A cada manifestação da doutrina em respeito à convenção de condomínio, tem-se um sentimento da indispensabilidade que integra a formulação desse documento diante da existência do condomínio edilício. As formalidades que geram validade no instrumento, bem como a sua aplicação diante dos condôminos e frequentadores do condomínio, demonstram sua abrangência no âmbito do edifício. A sua importância e caráter disciplinador acaba por justificar que sua estipulação deva seguir os preceitos de sustentabilidade, de modo a conduzir os condôminos a práticas ecologicamente aceitáveis, cujo interesse coletivo irá persistir, e a fiscalização dos atos se dará pelos próprios participantes, interessadamente, colocando a sociedade civil na atribuição de promotora de sustentabilidade.

Considerações finais

A conduta sustentável deve ser perseguida pela sociedade da maneira mais empenhada possível. Ainda que não se vislumbre o que, de fato, seria uma prática sustentável plena, as ocorrências que se aproximam do cumprimento da disposição do princípio constitucional apresentado possuem enorme valor na evolução da sociedade. Da pequena atitude ao grande projeto, a sustentabilidade deve estar presente, e o pensamento dessa ordem deve ser replicado e multiplicado até que se torne comum e automático. O fio condutor dessa mudança passa tanto por políticas públicas como por normas jurídicas, e vai além, atingindo os núcleos das sociedades civis as quais por si só podem e devem ser fiscalizadoras e propagadoras deste princípio.

²³ AGHIARIAN, op. cit., p. 231.

O artigo versou sobre uma das possibilidades de inserção do princípio da sustentabilidade em uma modalidade habitacional de enorme escala, contando que, em sua constituição, o condomínio edilício poderia carregar a essência da tutela do meio ambiente, em seu instrumento de maior valia, o qual deverá ser observado por todos os condôminos. Mais do que isso, o artigo trouxe a distinção entre a sustentabilidade aplicada à cidade e sua diferenciação no que tange aos condomínios. Trouxe o exemplo de aplicação das dimensões sustentáveis em um condomínio residencial de baixa renda e conjecturou que esse comportamento poderia se tornar padrão.

O que resta para a conclusão é admitir que a necessidade de se adotar comportamentos ambientalmente aceitáveis passa pela observação reflexiva sobre o cotidiano e suas práticas, muitas delas ainda derivadas da origem das cidades e da sociedade como conhecemos. É no uso de uma das mais importantes características do ser humano, *a adaptabilidade*, que se encontram as fórmulas de garantia da contínua evolução da espécie. Para isso, requer-se que haja reflexão, pois os resultados dela, é que serão somados ao acúmulo de conhecimento e surgirão respostas às questões de cada tempo.

Referências

- AGHIARIAN, Hércules. *Curso de Direito Imobiliário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- AVVAD, Pedro Elias. *Condomínio em edificações no novo Código Civil comentado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BRASIL. CCB. *Código Civil brasileiro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- _____. CPC. *Código de Processo Civil brasileiro de 1973*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- _____. *Lei 4.591*, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- CASTRO, Daniel Aureo de. *Direito Imobiliário*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3. ed. São Paulo: RT, 2005.

LOPES, João Batista. *Condomínio*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2008.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. MARQUES, Márcio Antero Motta Ramos. *O condomínio edilício no novo Código Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRATES, Clyde Werneck. *Manual prático do condomínio*. Curitiba: Juruá, 2005.

RACHKORSKY, Márcio. *Tudo o que você precisa saber sobre condomínios*. São Paulo: Saraiva, 2009.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educs, 2016.

SCHMIDT, Mario Furley. *Nova história crítica*. São Paulo: Nova Geração, 2007.

A importância da participação política no planejamento socioambiental das cidades

The importance of politic participation in environmental planning cities

Luciano Marcos Paes*

Resumo: Como forma de iniciar os estudos sobre a importância da participação no planejamento socioambiental das cidades este trabalho busca analisar a participação política no Brasil, os instrumentos básicos de planejamento socioambiental, tais como o Plano Diretor, bem como alguns dos principais entraves para se implementar o planejamento socioambiental participativo. A pesquisa foi elaborada a partir de uma revisão de literatura que contempla autores de obras fundamentais para a compreensão dessa questão.

Palavras-chave: Participação. Planejamento socioambiental. Direito Urbanístico.

Abstract: In order to start the studies about the importance of participation in environmental planning of cities this work searches to analyze the politic participation in Brazil, the basic instruments of environmental planning, such as The Master Plan, as well as some of the main barriers to implement participatory environmental planning. The research will be formulated from a review of literature that will contemplate authors of fundamental works for the understanding of this issue.

Keywords: Participation. Environmental planning. Urban Law.

Considerações iniciais

O Princípio 10 da Declaração do Rio¹ assinala que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”,² e o Município, sob a ótica da Constituição Federal de 1988 (CF/88), detém autonomia para a administração dos interesses locais, competências dentre as quais estão o cuidado do meio ambiente.

Porém, isso não quer dizer que o prefeito tem o poder de alterar a cidade sem consultar a população, uma vez que o Plano Diretor “deve ser aprovado por força de normas superiores, soberanas, tendo a vontade popular como vontade superior de interpretação e inspiração das leis urbanísticas”.³

* Servidor público municipal. Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992.

² MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 115-116.

³ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010. p. 76.

Como forma de iniciar os estudos sobre participação e desenvolvimento socioambiental das cidades, este texto foi construído a partir de uma revisão de literatura, que contemplará autores de obras fundamentais, e tem como objetivo analisar a importância da participação política para o desenvolvimento socioambiental das cidades.

Para uma melhor compreensão, este trabalho foi dividido em cinco seções: a primeira engloba essas considerações iniciais; a segunda tem como título: O princípio da participação popular e faz referência à CF/88 e à necessidade de expansão da consciência das pessoas para a conquista de espaços, a fim de influenciar nas decisões de poder, especialmente nas questões que envolvam proteção e preservação do meio ambiente, para assim, ampliar as chances de construção de cidades através de um planejamento que contemple aspectos socioambientais no contexto de uma sociedade democrática.

A terceira seção intitulada Instrumentos básicos de planejamento socioambiental das cidades vai destacar a importância do planejamento e a necessidade de gestão democrática por meio da participação popular na solução de conflitos, nas definições e alterações do Plano Diretor municipal.

A quarta seção assume o título: Alguns dos entraves para se implantar o planejamento socioambiental-participativo e, vai indicar que tais entraves podem estar relacionados com a cultura política brasileira e a despolitização do significado dos termos *participação social*.

A quinta seção traz as considerações finais e refere que ainda há um longo caminho a percorrer para que se possa realmente alcançar uma nova forma de desenvolvimento socioambiental-participativo das cidades.

O princípio da participação popular

A CF/88, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que “todo poder emana do povo que o exerce através de seus representantes eleitos ou diretamente”.⁴

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

Castoriadis assinala que precisamos de “uma verdadeira democracia, instaurando processo de reflexão e deliberação o mais amplo possível, em que os cidadãos, na sua totalidade, participem”.⁵

A integração do homem que convive em grupo e seu estímulo em participar das decisões coletivas é expresso pelo “princípio da *participação* [que] reflete a expansão da consciência social e o anseio das pessoas organizadas em sociedade para influenciar de algum modo nas decisões de poder e interesses, possibilitando não apenas escolher aqueles que irão governar, mas também como se é governado”.⁶

Nesse sentido, “o tema participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições”,⁷ pois, “a rigor, ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios”⁸ o que faz do tema participação

uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História. Nesse olhar, observamos que as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas que a própria formulação do conceito. O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida pelos benefícios da civilização.⁹

A partir da CF/88, estão à disposição da população mecanismos para o exercício da cidadania. Fortalecer o regime democrático através da participação popular, inclusive em questões que envolvam a proteção e a preservação do meio ambiente, é uma das melhores maneiras de cuidar desses assuntos.

⁵ CASTORIADIS, Cornelius. *Uma sociedade à deriva: entrevistas e debates, 1974-1997*. Trad. de Miguel Serras Pereira. Lisboa: 90 Graus, 2007. p. 307.

⁶ MOREIRA NETO. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 86.

⁷ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão da democracia*. São Paulo: Cortez, 2005. p. 129.

⁸ Idem.

⁹ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 16.

Igualmente, a participação popular caracteriza-se pela luta em busca da conquista de espaços para aumentar a participação social; aliás, pode-se dizer que é um dos aspectos mais desafiadores uma vez que

não se pode pensar na preservação, conservação e gestão da qualidade ambiental fora de um regime de democracia participativa, em que se garanta às pessoas em geral – individualmente, reunidas em grupos ou representadas por entes habilitados – a possibilidade de tomar parte nas instâncias de decisão relacionadas à matéria e de exercer o controle sobre as atividades e omissões públicas e privadas potencial ou efetivamente lesivas.¹⁰

Nesse contexto, a participação popular é um mecanismo para renovar e dar maior oportunidade à democratização da sociedade, eis que

a participação popular transforma-se no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de deliberação da economia e privatização do patrimônio do Estado.¹¹

Assim, quando se insere a participação popular como instrumento para realização do planejamento socioambiental das cidades, percebe-se um desafio maior, uma vez que ensejar participação significa que a opinião de uma pessoa pode ser levada em conta.¹²

Importante é referir a resenha apresentada por Delnoy, ligeiramente adaptada por Mirra, pois indica que a participação pública, em matéria ambiental, tem como finalidades:

- (a) suprir as insuficiências estruturais ou conjunturais da democracia representativa, permitindo aos cidadãos recuperar sua parcela de poder de controle sobre os destinos da sociedade, com a instituição de um regime de democracia participativa;
- (b) melhorar a qualidade das decisões públicas, a partir das informações obtidas pelas autoridades junto à sociedade e das intervenções de indivíduos e grupos nos processos decisórios;

¹⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no Direito brasileiro*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2010. p. 60.

¹¹ JACOBI, Pedro Roberto. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, ns. 1 e 2, p. 317, jan./dez. 2003.

¹² MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 126.

- (c) aumentar a efetividade das decisões públicas, pelo apoio recebido da população que delas participou;
- (d) reforçar o espaço do exercício do direito de todos à proteção do meio ambiente, como contrapartida ao alargamento do campo de atuação técnico-burocrática do Poder Público e ao desenvolvimento malcontrolado das atividades privadas degradadoras;
- (e) permitir aos cidadãos em geral cumprir seu dever de proteger o meio ambiente;
- (f) favorecer a tomada de consciência por parte do setor privado a respeito das consequências ambientais das decisões que ele próprio toma.¹³

Portanto, o interesse na realização do planejamento socioambiental das cidades não pode deixar de considerar o princípio da participação popular – colocado em prática – na definição e na alteração do Plano Diretor, ou projeto de cidade, um dos instrumentos básicos de planejamento socioambiental das cidades.

Instrumentos básicos de planejamento socioambiental das cidades

As cidades nascem da necessidade de segurança e de convivência do homem, pois, com a fragilidade dos indivíduos em proteger suas famílias, esses, naturalmente, buscavam a convivência para se proteger dos animais, das intempéries, para garantir segurança, alimento e bem-estar;¹⁴ mais ainda: “a pessoa humana pensa, raciocina, avalia, julga e tem necessidade intelectual, que é uma necessidade que só se satisfaz na convivência”.¹⁵

A CF/88 traz, em seu art. 182, que “a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.¹⁶

Pois bem, o referido artigo é regulamentado pela Lei 10.527/2001¹⁷ – Estatuto da Cidade – que estabelece normas gerais de Direito Público relativamente à política urbana, estabelece princípios e diretrizes, que deverão

¹³ MIRRA, op. cit., p. 62.

¹⁴ RECH, Adir Ubaldó. *A exclusão 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, RS: Educus, 2007. p. 13.

¹⁵ DALARI, Dalmo de Abreu. *Ética*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2003. p. 8.

¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

¹⁷ BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF: 2001.

ser observados e adaptados em termos locais, através do Plano Diretor municipal.

O Plano Diretor é um dos instrumentos básicos de planejamento socioambiental das cidades, pois visa a propiciar, de forma planejada, o desenvolvimento da cidade, ou seja,

o plano diretor é instrumento de que se deverá valer o poder público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.¹⁸

Resumindo, “o plano diretor é o próprio projeto da cidade”,¹⁹ todavia não se pode deixar de observar o fato de que “não há espírito de cidade em nossas cidades, mas apenas de indivíduos, comprometidos com seus projetos particulares”.²⁰

Nesse contexto,

os princípios têm a finalidade de dar segurança à interpretação jurídica, e a adoção de princípios urbanísticos busca assegurar que as alterações no Plano Diretor não sejam decorrentes de meros interesses privados ou sob a égide do direito imobiliário, mas está pautada por princípios que impedem alterações que venham a descaracterizar o projeto de cidade e de município.²¹

Um dos princípios do Direito Urbanístico é o “princípio da participação popular na definição e na alteração do Plano Diretor ou projeto de cidade”,²² porém essa participação “que pode ocorrer de forma representativa ou direta, é o próprio fundamento do Estado Democrático de Direito. Não se trata apenas de mais um princípio, mas de um princípio que garante a existência do Estado Democrático de Direito como conhecido”.²³

¹⁸ CARAMURU, Afonso Francisco. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: J. de Oliveira, 2001. p. 54.

¹⁹ RECH; RECH, p. 171.

²⁰ *Ibidem*, p. 228-229.

²¹ *Ibidem*, p. 68.

²² *Ibidem*, p. 76.

²³ RECH, Adir Ubaldo; 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, RS: Educ, 2012. p. 163.

No Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso II, o legislador definiu a necessidade de uma “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Porém, vários são os entraves para se implantar um planejamento socioambiental participativo, eis que, nessa interação, diferentes conflitos de interesse acontecem, mas a participação do cidadão é elemento fundamental entre os atores sociais que exercem importante papel na discussão, na elaboração, na deliberação e no acompanhamento das políticas públicas, pois, na maioria das vezes, não há consenso de como gerenciá-los.

Assim, esses objetivos das cidades, dentre os quais está o bem-estar, acabam por ficar em segundo plano, uma vez que, ao sentir o gosto do poder, a classe dominante transforma o próprio poder em objetivo e ideal a ser perseguido; em consequência, a cidade ideal é substituída pela luta e conquista de poder.²⁴

A propósito disso, nos dias atuais,

o poder pelo poder ainda é objetivo de muitos políticos, que deixam em segundo plano o projeto de cidade tão sonhado e desejado no inconsciente do próprio povo. Quando uma cidade não tem um projeto definido, o ordenamento jurídico do município, não tem normas efetivas e eficazes de convivência local, de ocupação dos espaços, de urbanização, nasce e cresce aleatoriamente, sem planejamento, de forma desordenada, irracional e sem cientificidade. A consequência disso é a exclusão social da maioria da população do bem-estar que deveria ser proporcionado pela cidade.²⁵

Porém, “o fascínio que a cidade exerce sobre os homens sempre foi utilizado como poder dos ‘verdadeiros donos do direito de morar’, em garantia de seus privilégios e do seu bem-estar”,²⁶

Nessa seara,

a ausência de planejamento urbano para as Cidades, ou melhor, para uma significativa porção do território das cidades, intensificou o crescimento das periferias, principalmente metropolitanas. A legislação cumpria a função de

²⁴ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão 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, RS: Educs, 2007.

²⁵ RECH, op. cit., p. 21

²⁶ Ibidem, p. 131.

estabelecer padrões de qualidade elevados para determinadas áreas da cidade, geralmente centrais e bem localizadas, cujo preço só podia ser pago pela elite. Se não havia como pagar o preço, a solução era construir onde a legislação não era tão exigente: na periferia, nos rincões.²⁷

A esse respeito, o Plano Diretor urbano, adotado por muitas cidades brasileiras, tem como objetivo contemplar um projeto de cidade para todos, mas tal objetivo, na maioria das vezes,

não passa de dispersas exigências restritivas à construção civil e ao parcelamento do solo, [...]. O poder público legisla impondo restrições e formas de fazer aos particulares, garantindo, por meio do Direito, a exclusão social, mas não aborda quase nada no Plano Diretor sobre questões que são de sua responsabilidade, buscando vincular a ação do administrador ao projeto cidade sustentável e para todos. Para os particulares há uma profusão de leis a serem cumpridas, mas do poder público quase nada é exigido.²⁸

Em qualquer caso, é fato que

o gigantismo das metrópoles não é resultado do progresso tecnológico. Ao contrário do que diz a crença popular, o crescimento das grandes cidades antecedeu os decisivos progressos técnicos dos últimos séculos. A metrópole moderna é antes um notável exemplo de um singular atraso cultural, dentro do domínio da própria técnica: quer dizer, a continuação, por meios técnicos altamente adiantados das formas e fins obsoletos de uma civilização socialmente retardada.²⁹

A partir dessas observações e reflexões, é possível indicar alguns dos entraves a serem superados para se implantar um planejamento socioambiental das cidades que contemple também a participação dos cidadãos em sua construção.

²⁷ OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. Fabris, 2002. p. 43.

²⁸ RECH, op. cit., p. 142.

²⁹ MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 587.

Alguns dos entraves para se implantar o planejamento socioambiental participativo

Na década de 1990, a ideia de participação relacionava-se com a prática do trabalho voluntário, com a ideia de responsabilidade social de indivíduos e empresas, o que suscitava um sentido de despolitização do significado do conceito *participação social* (que gera apatia à participação política), uma vez que enfatiza uma noção de participação individualista. Essa estaria ligada a valores morais, mas desconectada do coletivo, com impactos negativos ao desenvolvimento e à efetivação de espaços públicos participativos, que acabam por gerar inatividade de movimentos civis e da sociedade civil organizada, formada por cidadãos trabalhadores.³⁰

Outro entrave digno de nota pode estar relacionado com uma cultura político-conservadora diretamente ligada ao processo de formação do Estado brasileiro, pois “o patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento,³¹ cada vez mais burocrático”,³² onde ocorre a “não diferenciação entre o que é público e o que é privado e/ou pessoal”.³³

Da mesma forma, há também, a partir de um senso comum predominante,

a crença generalizada de que o Brasil: 1) é “um dom de Deus e da Natureza”; 2) tem um povo pacífico, ordeiro/generoso, alegre e sensual, mesmo quando sofredor; 3) é um país sem preconceitos (é raro o emprego da expressão mais sofisticada “democracia racial”), desconhecendo discriminação de raça e de credo, e praticando a mestiçagem como padrão fortificador da raça; 4) é um país acolhedor para todos os que nele desejam trabalhar e, aqui, só não melhora e só não progride quem não trabalha, não havendo por isso discriminação de classe e sim repúdio à vagabundagem, que, como se sabe, é a mãe da delinquência e da violência; 5) é um “país dos contrastes” regionais, destinado por isso à pluralidade econômica e cultural. Essa crença se completa com a suposição de que o que ainda falta ao país é a modernização – isto é, uma economia avançada, com tecnologia de ponta

³⁰ DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

³¹ Define-se por estamento um grupo de pessoas que controla as informações no intuito de assegurar os interesses da minoria detentora do poder e riqueza do País. Este desenvolve suas ações “agindo como árbitro da nação, das suas classes, regulando materialmente a economia e funcionando como proprietário da soberania”. (FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Tomo Editorial; Rio de Janeiro: IPPUR; FASE, 1997. p. 81).

³² FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 197.

³³ FEDOZZI, op. cit., p. 92.

e moeda forte –, com a qual sentar-se-á à mesa dos donos do mundo. A força persuasiva dessa representação transparece quando a vemos em ação, isto é, quando resolve imaginariamente uma tensão real e produz uma contradição que passa despercebida.³⁴

Com isso, a elite política dominante assegurou, e quiçá ainda hoje mantenha, seguras relações baseadas na cultura do não direito, ou seja, “a coisa do jeitinho”, da pessoalidade, do clientelismo, do favor e da barganha, uma vez que “nota-se no Brasil, a cultura da pessoalidade, ou seja, o grande valor atribuído à pessoa, sendo que o pessoalmente íntimo é colocado, no mais das vezes, sobre o interesse da coletividade”³⁵ e, assim, “a resistência contra essa dominação, quando ela realmente nos toma conta da cabeça, é muito difícil, inclusive porque pensamos que somos nós que estamos a decidir”.³⁶

Todavia, “a democracia é um processo de inclusão social, de soberania popular, respeitando de forma efetiva e premente o povo na sua base social que é a cidade”³⁷ e, “somente através da consciência política, podemos aspirar à plena dignidade humana e à integral condição de cidadão”.³⁸

Superação parece ser a saída, mas “não se trata de adotar o populismo, que tanto tem desastrado, especialmente os países da América Latina, doutrina que torna cego e obcecado o homem público por aquilo que só agrada o povo”.³⁹ Também não é o caso de fazer valer a máxima de que “os direitos de cada um terminam onde começa o direito do outro, o que é essencialmente errado. Eu não ando na rua com meu direito, este é o meu, quando chegar no dele, acaba, aí é o dele. Não existe isso, os direitos se entrelaçam, convivem necessariamente”,⁴⁰ afinal, o homem é um fenômeno capaz de optar, de esperar, de influir, e a participação é a alma do processo.⁴¹

³⁴ CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. 2001. p. 4. Disponível em: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/brasil_mitofundador_e_sociedade_autoritaria_marilena_chau_i.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

³⁵ MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6-12, jan./mar. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n1/v39n1a02.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

³⁶ RIBEIRO, João Ubaldo. *Política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981. p. 170.

³⁷ RECH, op. cit., p. 228.

³⁸ RIBEIRO, op. cit., p. 175.

³⁹ RECH; RECH, op. cit., p. 78.

⁴⁰ DALARI, op. cit., p. 8.

⁴¹ DEMO, Pedro. *Pobreza política*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1990. p. 50.

Considerações finais

Este artigo, como referido inicialmente, não teve a pretensão de esgotar o assunto, no entanto, a partir do exposto, é possível afirmar que “o processo de planejamento é mais importante que o plano e o plano deve ser exatamente adequado à realidade”,⁴² pois, de fato, “qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade”.⁴³

Assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados, é um desafio, assim como aspirar à plena dignidade humana e à integral condição de cidadão também o é.

Todas essas observações indicam que ainda há um longo caminho a percorrer para que se possa realmente alcançar qualidade política “que é aquela do homem como ator e criador de si mesmo [...] produtor de utopias e futuros melhores”,⁴⁴ qualidade fundamental também para possibilitar uma nova forma de desenvolvimento socioambiental participativo das cidades.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: 1988.

_____. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: 2001.

CASTORIADIS, Cornelius. *Uma sociedade à deriva: entrevistas e debates, 1974-1997*. Trad. de Miguel Serras Pereira. Lisboa: 90 Graus, 2007.

CARAMURU, Afonso Francisco. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária*. 2001. p. 4. Disponível em: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/brasil_mitofundador_e_sociedade_autoritaria_marilena_chaiui.pdf>. Acesso em 18 jun. 2016.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas:

⁴² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: RT, 1981. p. 270.

⁴³ RECH; RECH, op. cit., p. 76.

⁴⁴ DEMO, op. cit., p. 40.

- Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/3909.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2016.
- DALARI, Dalmo de Abreu. *Ética*. Fundação Abrinq, 2003. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/dalmodallari/dallari_palestra_sobre_etica.pdf>. Acesso em: 18 maio 2016.
- DEMO, Pedro. *Pobreza política*. São Paulo: Cortez;Autores Associados, 1990.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Tomo Editorial; Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- JACOBI, Pedro Roberto. *Sociedade e estado*, Brasília, v. 18, ns. 1 e 2, p. 315-338, jan./dez. 2003.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 56, 1998.
- LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. In: *A Trilogia de Aarhus*. Conferência promovida pelo ICJP em 23 de outubro de 2014. Carla Amado Gomes e Tiago Antunes (coordenadores). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.
- LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Trad. de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Ed. da UnB, 1985. (Coleção Pensamento Político).
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no Direito brasileiro*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP. 2010.
- MOREIRA NETO. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6-12, jan./mar. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n1/v39n1a02.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão da democracia*. São Paulo: Cortez, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. Fabris, 2002.

RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão 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, RS: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

_____. *Zoneamento Ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

RIBEIRO, João Ubaldo. *Política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: RT, 1981.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. *Sistema de Bibliotecas – Guia para elaboração de trabalhos acadêmicos [recurso eletrônico] SIBUCS*; organização Michele Marques Batista; colaboração Marcelo Votto Teixeira, Michele Otobelli Bertéli. 3. ed. 2015. Dados Eletrônicos (1 arquivo).

A agricultura e a mitigação da crise ambiental urbana: estudo das hortas comunitárias em Caxias do Sul

Agriculture and mitigation of urban environmental crisis: the study of community gardens case in Caxias do Sul

Wolmer Rogério da Cunha Nunes*

Resumo: O presente artigo aborda a importância da agricultura urbana e da periurbana para o enfrentamento das dificuldades decorrentes da crise de sustentabilidade ambiental. São explorados fatores que pressionam o meio ambiente e as tendências de agravamento do problema. Também se pesquisou o histórico da adoção de agricultura urbana e de periurbana, ficando evidenciado que a implantação normalmente está associada à necessidade de respostas a situações de crise. Em relação ao suporte legal, foi possível verificar que a maioria das leis no âmbito federal estão de acordo com os objetivos buscados com a implantação da agricultura urbana, embora não haja uma legislação específica, havendo somente um projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. Apesar disso, em Caxias do Sul, há uma lei específica e detalhada relativa a essa modalidade de produção agrícola. Já a implantação da chamada “Horta Comunitária” em Caxias do Sul apresentou importantes resultados, porém, muito abaixo das necessidades existentes, sendo sugerida a ampliação do programa com o estabelecimento de novas hortas e o aumento de pessoal técnico.

Palavras-chave: Agricultura urbana. Sustentabilidade. Meio ambiente. Caxias do Sul.

Abstract: This paper aims to address the importance of urban and peri-urban agriculture to face the difficulties arising from the environmental sustainability crisis. Some factors were explored related the pressure over the environment and trends of worsening the problem. It also sought a history of adoption of urban and peri-urban agriculture, being shown that the implementation is usually associated with the need for responses to crises. In relation to legal support, we found that most of the laws at the federal level are in line with the objectives pursued with the implementation of urban agriculture, although there is no specific legislation and there is only one bill en pending before the House of Representatives. Nevertheless, in Caxias do Sul there is a specific and comprehensive law on this type of agricultural production. Since the implementation of the so-called Community Garden in Caxias do Sul presented important results, however, far below the existing needs, and it was suggested the expansion of the program, with the establishment of new gardens and increase technical personnel.

Keywords: Urban agriculture. Sustainability. Environment. Caxias do Sul.

Introdução

O presente artigo tem por escopo abordar a questão da implantação de agricultura urbana e da periurbana como forma de mitigação dos problemas

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

decorrentes da expansão urbana desordenada, tendo como estudo de caso a implementação ocorrida em Caxias do Sul.

Nesse sentido, a expansão urbana não é um fenômeno isolado, ao contrário, decorre da evolução médica em termos de maior capacidade de enfrentamento de doenças, bem como da melhoria das condições para a diminuição da taxa de mortalidade infantil através de vacinação, por exemplo.

Também deve ser destacado que, de modo geral, o meio urbano apresenta a possibilidade de maior acesso a itens de conforto, como maior facilidade de acesso ao sistema de saúde, ao lazer, à educação, a estabelecimentos comerciais e empreendimentos que demandam mão de obra em maior escala que no meio rural.

Também deve ser referida a questão dos processos migratórios que, em síntese, buscam melhores condições de vida, em um constante deslocamento para locais cada vez mais urbanisticamente concentrados, seja em razão da baixa perspectiva de desenvolvimento nos locais de origem, seja em razão de fenômenos ambientais como a estiagem e a desertificação, por exemplo, seja em razão da busca por refúgio motivada por conflitos armados ocorridos em seus locais de origem.

Independentemente das razões existentes, o aumento da população urbana é um fato, e a tendência é de que seja uma situação a ser agravada, muitas vezes ocorrendo uma expansão populacional de forma desordenada em termos de infraestrutura urbana, resultando em pressão *sobre* e prejuízos *ao* meio ambiente.

Por certo, um Plano Diretor adequado, procurando prever e contornar essa questão seria o ideal, porém, a realidade que se vê é a instalação de subabitações em regiões periféricas ou a instalação de residências em prédios abandonados nos grandes centros.

O aumento da população urbana acarreta diversas dificuldades, entre elas a poluição paisagística, a falta de saneamento básico e acesso à saúde, à educação, à segurança, à moradia digna, ao lazer e à segurança alimentar.

Assim, como forma de mitigar essa problemática, destaca-se a expansão de projetos de agricultura urbana e periurbana, mediante a instalação de hortas comunitárias. Se trata de uma forma de minimizar problemas ambientais, de contornar problemas como a questão do *deficit* de produção de alimentos e o

peso no custeio das famílias de baixa renda, bem como possibilita o incremento na renda familiar, o reaproveitamento de resíduos, além de permitir uma melhora no aspecto paisagístico, entre outros aspectos.

Assim, inicialmente, é feita a contextualização do problema em termos de urgência na busca por medidas de enfrentamento; a seguir, é feito um breve histórico da implementação da agricultura urbana no mundo. Também serão abordados os reflexos da implementação desses projetos, tais como os efeitos sobre o meio ambiente, sobre a inclusão social e a conscientização no convívio comunitário.

Adiante, são abordadas questões atinentes ao suporte legal existente, as quais norteiam a agricultura urbana.

Posteriormente, abordam-se aspectos referentes à implantação de hortas comunitárias em Caxias do Sul, a partir de um estudo de caso. Por fim, apresentam-se as considerações finais, analisando a importância, viabilidade e possibilidade de expansão desse segmento.

A expansão populacional e territorial urbana e seus reflexos

De forma paradoxal à busca pelo conforto e pela longevidade, a biodiversidade terrestre apresenta grave crise ambiental. Se, por um lado, é um ponto positivo o aumento da expectativa de vida decorrente de avanços científicos na área médica,¹ por exemplo, por outro, esse crescente padrão de consumo, sobretudo nos países de alta e média rendas, bem como o aumento populacional desordenado e sem planejamento oprimem o meio ambiente.

Nesse sentido, conforme referido no relatório “Planeta Vivo 2014”, da World Wide Fund for Nature (WWF), a pegada ecológica atual é ambientalmente insustentável, sendo que em 2010 se verificou que somente populações de baixa renda se mantêm dentro de uma faixa sustentável de biocapacidade,² demonstrando que a relação com o padrão de consumo é insustentável.

¹ ONUBR. Nações Unidas no Brasil. ONU. Organização das Nações Unidas. *OMS: expectativa de vida sobe 5 anos de 2000 a 2015 no mundo, mas desigualdades persistem*. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oms-expectativa-de-vida-sobe-5-anos-de-2000-a-2015-no-mundo-mas-desigualdades-persistem/>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

² WWF Brasil. World Wide Fund For Nature. *Planeta Vivo Relatório 2014: Sumário*. Gland, Suíça: Wwf.org, 2014. Disponível em:

Além disso, a expectativa de aumento populacional é alarmante em termos de sustentabilidade planetária. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a população humana – atualmente estimada em 7.2 bilhões de pessoas – passará a contar com 9.6 bilhões em 2050, sendo 1 bilhão a mais somente até 2025.³ Ou seja, atualmente, a biocapacidade regenerativa apresenta um número deficitário de necessidade de 1,5 Terras para fornecer os serviços ecológicos que usamos atualmente,⁴ ou ainda, considerando que a biocapacidade disponível é estimada em 1,8 hectares globais *per capita*, e que a pegada ecológica média global é de 2,7 hectares globais por pessoa, há um *deficit* de 0,9 hectares globais *per capita*, números que evidenciam a impossibilidade de uma distribuição igualitária e que, possivelmente, serão sobrecarregados com a expectativa de incremento populacional.⁵

Acrescenta-se, ainda, a esse fenômeno, o crescente processo de urbanização da população mundial. Conforme estudo apresentado pela ONU,⁶ pela primeira vez na história, em 2007, a população urbana ultrapassou o número de habitantes da população rural, mantendo uma tendência há tempos verificada. Assim, em 1950, em torno de 70% da população vivia em área rural, invertendo esse percentual em 2007 e, em 2014, 54% da população mundial era urbana. Uma estimativa revelou que, em 2050, a população urbana representará 66% da população mundial, sendo que já em 2014 a população urbana representava 100% em Hong Kong, Macau e Singapura; 99,2% no Qatar; 98,4% em Guadalupe; 98,3% no Kuwait; 97,8% na Bélgica; 95,3% em Malta; 95,2% no Uruguai e nas Ilhas Virgens Americanas.⁷

<http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/sumario_executivo_planeta_vivo_2014.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016. p. 16.

³ UN. United Nations. *World population projected to reach 9.6 billion by 2050* – UN report. Nova York. 2013. Disponível em:

<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45165&Cr=population&Cr1=#.V8Z9MCgrLIX>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

⁴ WWF, op. cit., 2014, p. 10.

⁵ WWF BRASIL. World Wide Fund For Nature Brasil. Estudo avalia a Pegada Ecológica de Campo Grande. Brasil. 2012. Disponível em:

<http://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/temas_nacionais/?uNewsID=31302>. Acesso em: 28 ago. 2016.

⁶ UN – United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. (ST/ESA/SER.A/366). Nova York. 2015. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁷ Idem, p. 9.

Evidentemente, esse processo migratório resulta em uma série de efeitos que, sem o devido planejamento urbanístico e de cadeia de produção tende a colapsar a sustentabilidade ambiental, seja em termos de infraestrutura urbana, envolvendo mobilidade, saneamento, de qualidade paisagística, entre outros fatores, seja em termos da própria produção de itens básicos à subsistência, como a produção de alimentos.

Além disso, obviamente, esse fluxo de pessoas exige a criação de novos espaços para moradias, aumentando a área urbanizada. Significa dizer que daí decorre um processo drástico de alteração ambiental, através de desmatamento, aterramentos, edificações, canalização pluvial, pavimentação, enfim, substituindo a cobertura vegetal, ou mesmo a camada de solo exposta, mas com capacidade de absorção hídrica, por uma cobertura impermeabilizante que não permite a correta drenagem quando da ocorrência de precipitação pluvial, tampouco há a absorção do calor. Na verdade, ao contrário, há geração de calor, resultando nas chamadas “ilhas de calor”, podendo chegar a 6°C o aumento de temperatura⁸ que varia conforme a cobertura vegetal existente em relação à área rural. Essa diferença decorre da reflexão de calor em razão das construções, bem como da ação humana como a utilização de veículos automotores e a queima de combustível, utilização de aparelhos de ar-condicionado, processo industrial, entre outras.⁹

Ocorre que, de plano, se verifica a contribuição urbana à produção do efeito estufa (aumento da temperatura e produção de gases) e, conseqüentemente, a ocorrência de efeitos danosos. Porém, outro aspecto apontado por Homann deve ser salientado, qual seja, a interação entre a ilha de calor e a brisa marítima que, em relação à Região Metropolitana de São Paulo, seria responsável por 67% das enchentes ocorridas, entre 2002 e 2004.¹⁰

Ou seja, a questão está posta, e o aumento da população urbana apresenta uma tendência de crescimento cada vez mais célere, razão pela qual se devem buscar meios e políticas públicas capazes de tornar os espaços urbanos o mais resilientes possível, capazes de enfrentar o aumento populacional, minimizando

⁸ HOMANN, Camila Tavares. *Avaliação dos efeitos urbanos sobre circulações de mesoescala em função da expansão territorial da Região Metropolitana de São Paulo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Meteorologia) – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da USP, São Paulo, 2014. p. 109.

⁹ Idem, p. 26.

¹⁰ Idem, p. 19.

os reflexos no meio ambiente urbanístico e garantindo qualidade de vida e, sobretudo, segurança alimentar à população.

A agricultura urbana e a periurbana: histórico, cultivo no mundo e perspectivas

A produção agrícola em concentrações urbanas não é um fenômeno recente, embora nem sempre tenha ocorrido pela mesma razão. O cultivo em área urbana remonta à época de Machu Pichu, no Peru, ou ao antigo Egito.¹¹ Conforme aponta Gonçalves, na Europa, as primeiras hortas urbanas surgiram entre 1820 e 1830, em decorrência da Revolução Industrial, que causou uma explosão demográfica em razão da oferta de alimentos em maior e melhor qualidade, bem como ocasionou a concentração populacional em centros urbanos dos países mais industrializados. Com a decorrência de problemas (em termos de abastecimento) passaram a ser cultivados vegetais em áreas urbanas, atividade que, além de buscar o sustento das famílias, também estava associada ao lazer.¹²

Posteriormente, na segunda metade do século XX, houve um novo período de implantação de hortas comunitárias, sobretudo nos países do Leste Europeu e na Europa Central, especialmente na Alemanha, com vistas a contornar as dificuldades econômicas.¹³

Da mesma forma, nos Estados Unidos da América, as hortas urbanas surgiram como forma de contornar crises econômicas, como se observou na de 1893 e 1897, em que proliferaram o cultivo desse tipo de agricultura em Detroit, Nova York, Chicago e Boston, por exemplo. Posteriormente, durante a Primeira Guerra Mundial, houve novamente o incentivo à produção de hortas urbanas, sendo estabelecido, em 1917, o programa *National War Garden Commission*, que buscava incentivar a produção e capacitar os produtores em termos de técnicas de armazenamento dos colhidos e, posteriormente, em 1918, foi implantado o

¹¹ SCHARF, Regina. *Semente urbana*. 2013. Disponível em: <<http://pagina22.com.br/2013/06/07/semente-urbana/>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

¹² GALVÃO, Rita Gonçalves. *Hortas urbanas: estudo do caso de Lisboa*. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrônoma) – Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6809/1/VERSÃO_DEFINITIVA_Tese_de_Mestrado_Rita_Goncalves.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 6.

¹³ Idem, p. 6-8.

United States School Garden Army, que incorporava a educação agro cultural nas escolas.

Nesse mesmo país, durante a Segunda Guerra Mundial (entre 1939 e 1945), o governo norte-americano implantou o programa *National Victory Garden Program*, que incentiva o cultivo de hortas como forma de suprir as necessidades do esforço de guerra.¹⁴

Em termos globais, o cultivo urbano se disseminou na década de 1970, ocorrendo em diversas partes do mundo, incluindo África, Ásia e América Latina,¹⁵ sempre como forma de enfrentamento das dificuldades econômicas, bem como de obtenção de alimentos mais saudáveis.

A produção decorrente do plantio dessas áreas tem apresentado resultados significativos, como é o caso de Cuba, país que, até 1989, dependia da importação de mais de 57% do consumo calórico necessário à subsistência do povo, sendo que, em Havana, a população era de 2.200.000 pessoas, de produtos que eram enviados da extinta União Soviética.

Com o colapso soviético e o conseqüente desabastecimento, a população cubana passou a investir na agricultura urbana, sendo fomentada e auxiliada pelo governo através da adoção de políticas públicas que possibilitaram o enfrentamento da crise.¹⁶ Essa produção teve como destaque o cultivo através da agricultura organopônica,¹⁷ tendo em vista a impossibilidade de importação de fertilizantes.

Até 2013, Havana tinha 97 hortas urbanas, que ocupavam uma área de 39.500 hectares, metade da área total da capital cubana, além de algo em torno de 89 mil pátios e outros 5.100 terrenos com áreas inferiores a 800m² com produção agrícola, com o envolvimento de 90 mil pessoas. A produção urbana (em sentido amplo) apresentou como resultado, em 2013, a comercialização de 58 mil toneladas, sendo que 6.770 foram destinadas a colégios, hospitais, entre

¹⁴ Idem, p. 8-11.

¹⁵ Idem, p. 11-13.

¹⁶ MÁRQUEZ, Leonardo. *Agricultura urbana: o que Cuba pode nos ensinar*. 2012. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/01-78672/agricultura-urbana-o-que-cuba-pode-nos-ensinar?ad_medium=widget&ad_name=recommendation>. Acesso em: 30 ago. 2016.

¹⁷ “Consiste em abrir valas em solos com baixa fertilidade, preenchê-las com terra e matéria orgânica, protegê-las com diferentes materiais, e usá-las então como viveiros e sementeiras. Para essa proteção, uma larga variedade de materiais pode ser usada, incluindo madeira, pedra, ou fragmentos de concreto. (NOVO, Mario González. *Organoponia, uma opção produtiva*. 2005. Trad. de Joaquim Moura. Disponível em: <<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU10/AU10organoponia.html>>. Acesso em: 30 ago. 2016).

outros.¹⁸ Atualmente, em torno de 80% dos alimentos frescos consumidos em Havana são provenientes desse tipo de produção.¹⁹

Além do caso cubano, outras experiências merecem destaque, como é exemplo o *Brooklyn Grange*, hortas urbanas localizadas em dois locais distintos de Nova York, totalizando uma área de pouco mais de 10 mil m², tendo uma produção anual de mais de 22kg de vegetais orgânicos²⁰ e, aproximadamente, 700kg de mel extraídos de mais de 30 colméias. Além disso, como as instalações estão no teto de edifícios, os canteiros absorvem mais de 1 milhão de litros de água da chuva e promovem o isolamento térmico das instalações.²¹

Outros casos que merecem referência são os que se referem à produção agrícola urbana em Xangai – China, com o equivalente a 85% do consumo; Karachi – Paquistão, com 50%; Hong Kong, com 45%; e Katmandu, que corresponde a 30% das necessidades de consumo local. Além disso, a criação de aves em área urbana/periurbana de Xangai corresponde a 85% das necessidades locais, e Hong Kong, até o surto da gripe aviária, produzia toda a carne de frango de que necessitava.²²

No Brasil, Belo Horizonte foi destacada pela FAO²³ como uma das cidades mais verdes da América Latina e do Caribe, tendo como um dos destaques o seu programa de agricultura urbana e periurbana, levado a efeito pela Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (Smasan), em vigor desde 1998, responsável pela criação de 185 hortas de produção de vegetais diversos e 48 hortas frutíferas. Dessas, 48 hortas comunitárias têm uma área média de 150m², sendo proibido o uso de pesticidas, e a adubação é feita por

¹⁸ GAETE, Constanza Martínez. *As 10 cidades latino-americanas líderes em agricultura urbana segundo a FAO*. 2014. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/623385/as-10-cidades-latino-americanas-lideres-em-agricultura-urbana-segundo-a-fao>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

¹⁹ FRÓIS, Camila. *Hortas urbanas: uma revolução gentil e orgânica*. 2013. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/27417-hortas-urbanas-uma-revolucao-gentil-e-organica/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

²⁰ BROOKLYN GRANGE (Nova York). *FARMS*. Disponível em: <<http://www.brooklyngrangefarm.com/farms-1/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

²¹ ANDRADE, Wendy. *5 exemplos de Hortas Urbanas pelo mundo*. 2014. Disponível em: <<http://sustentarqui.com.br/urbanismo-paisagismo/5-exemplos-de-hortas-urbanas-pelo-mundo/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades@*. Brasília: IBGE, 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=430510>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

²³ FAO. Food and Agriculture Organization / Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)

matéria orgânica. Porém, em virtude de que as águas residuais são inadequadas à rega, é necessária a utilização de água potável para irrigação.

É de se destacar que, além da possibilidade de acesso à alimentação de qualidade, também foi possível auxiliar na economia dos produtores, sendo que, em 2013, famílias que cultivavam duas das hortas comunitárias obtiveram um lucro aproximado de USD 4.800,00 em razão da venda dos produtos a escolas. Também há um programa desenvolvido pela Smasan chamado “Direto da Roça”, em que se viabiliza a comercialização desses produtos em 30 pontos diferentes, sendo feita a venda diretamente aos consumidores

Além disso, também foi implantado um programa de produção de hortas escolares, que passaram de 60 a 126, entre 2008 e 2012. No que se refere às hortas frutíferas, desenvolvidos através do programa “Pró-Pomar”, se estima que 30 mil pessoas consumam frutas cultivadas nessas hortas.

No que se refere à qualidade dos produtos, há supervisão do corpo técnico da Smasan, o qual também assessora os produtores em termos de técnicas de cultivo.

No que se refere ainda ao auxílio na fonte de renda dessas comunidades, o relatório da FAO aponta que, em 2012, uma cooperativa e 25 agricultores individuais venderam (através desse programa desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte) mais de 700 toneladas de frutas e hortaliças, obtendo um valor estimado de USD 870.000,00.

Por fim, nesse mesmo relatório, salienta que, apesar dos benefícios evidentes, a contribuição da agricultura urbana e da periurbana em Belo Horizonte ainda é modesta no que diz respeito à segurança alimentar, respondendo com 50 toneladas, diante das 45 mil toneladas necessárias do conjunto de ações de segurança alimentar e nutricional da capital mineira.²⁴

Até o momento, foram abordadas questões atinentes ao lazer (principalmente no século XIX), à segurança alimentar (em todos os períodos), a benefícios ambientais (como no exemplo de *Brooklyn Grange*), ao incremento à renda (como abordado no exemplo brasileiro).

Porém, cabe destacar especificamente, a questão envolvendo a inclusão social, ainda que não se trate de uma questão estanque das demais

²⁴ FAO, op. cit., 2016.

anteriormente referidas. Nesse sentido, o documento denominado “Carta de Brasília”, referente ao Seminário de Agricultura Urbana e Periurbana, realizado entre 5 e 7 de novembro de 2012, sintetiza essa questão ao destacar a multifuncionalidade da agricultura urbana e da periurbana com as práticas agroecológicas, melhoria da paisagem e limpeza de áreas urbanas, com a melhoria da qualidade do ar, com a diminuição da impermeabilidade do solo, a promoção da economia solidária e a geração de renda, segurança alimentar, organização popular, pautada pelo associativismo, cooperativismo e empreendedorismo, processos educativos, valorização da diversidade, fomenta a luta pela preservação dos espaços urbanos contra a especulação imobiliária, entre outros aspectos.²⁵

Por fim, cabe observar que todos esses aspectos de inegáveis benefícios acima apontados devem manter um estreito rigor técnico de inspeção, em relação ao manejo adequado, mas, principalmente, quando a questão se refere a consumo urbano, sendo de fundamental importância a observância da avaliação de eventual contaminação, como observaram Pinto e Ramos, quando da identificação de contaminação por metais pesados como cádmio, zinco e chumbo em vegetais produzidos em Braga – Portugal. Em síntese, como forma de contornar essa poluição, os autores apresentaram as seguintes sugestões:

1. Definição de uma estrutura ecológica urbana que integre as hortas urbanas, constituindo um complemento das funções desenvolvidas no espaço edificado e assegurando a presença de espaços com diferentes características e dimensões que possam ser utilizados de modo múltiplo e flexível. (MAGALHÃES et al., 2007);
2. criação de espaços verdes de usos mistos, ou sejam hortas urbanas com jardim ou jardins com produtos agrícolas, criando sistemas de utilização mistos e assim ligando as funções de produção e de protecção e até mesmo com funções recreativas;
3. transformação de espaços abandonados, degradados, baldios e incultos da cidade em hortas urbanas, contribuindo para aumentar a autoestima, a segurança e a renda, sobretudo nos bairros mais carenciados e problemáticos;

²⁵ SEMINÁRIO DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA. *Carta de Brasília*, 2012. Disponível em <<http://www.polis.org.br/noticias/carta-de-brasilia-seminario-agricultura-urbana-e-periurbana>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

4. criação de hortas urbanas de diferentes tipologias, individuais, comunitárias, pedagógicas ou de outro tipo;
5. utilização das hortas urbanas para actividades de Educação Ambiental, entre outras instituições, em creches, escolas e lares;
6. disponibilização de terrenos pela Câmara Municipal de Vereadores para hortas urbanas sob arrendamento;
7. indicação, no Plano Director Municipal, das áreas onde são permitidas hortas urbanas ou não e onde há algum tipo de contaminação;
8. monitoração sistemática da qualidade das plantas, do solo e da água, através da realização de análises químicas;
9. identificação do tipo de cultura agrícola mais susceptível à contaminação e à respectiva substituição;
10. recomendação de distância mínima entre solos para hortas urbanas e estradas principais fortemente movimentadas, ou o uso de cercas ou sebes-vivas que reduzam a contaminação;
11. medidas restritivas ao tráfego motorizado em áreas urbanas, como a criação de portagens;
13. limitação do estacionamento dissuadindo o uso individual do automóvel e incentivando o uso de transporte público;
14. criação de parques automóveis fora da cidade com interligação à rede de transportes públicos, beneficiando os utilizadores com preços acessíveis;
15. inclusão de percursos de mobilidade saudável no Plano Director municipal, cicláveis (ou não), com características pedonais ou enriquecidos por percursos culturais, através de uma estrutura dedicada à mobilidade saudável;
16. integração das hortas urbanas no plano de acção de implementação da Agenda 21 Local e nos demais planos e projectos previstos para a cidade.²⁶

Ou seja, a implantação de hortas comunitárias de agricultura urbana ou periurbana também necessita de um conjunto de políticas públicas de meio ambiente urbano, para que seja possível atingir os benefícios possíveis, mas, em

²⁶ PINTO, Rute Sofia B. F. F.; RAMOS, Rui António Rodrigues. A avaliação ambiental de Hortas Urbanas como modelo para a promoção da Educação Ambiental e da Saúde Pública em Braga. In: CONGRESSO INTERNACIONAL ESCOLAR AMBIENTE, SAÚDE E EDUCAÇÃO, 1., 2008, Braga, Portugal. *Anais...* Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2008. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18180/1/CIE-Rute.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

termos de desenvolvimento sustentável, a busca pelo equilíbrio é uma constante, devendo sempre ser sopesados os prós e os contras, seja no que se refere à proteção ambiental, seja no que se refere ao desenvolvimento humano.

Legislação referente à agricultura urbana

Nos tópicos precedentes, foram abordadas questões da crise ambiental estabelecida em âmbito global, com uma forma de produção e de consumo insustentável diante das limitações regenerativas do Planeta. Também foi citada a questão referente à expansão populacional existente e a perspectiva de que esse fator oprima ainda mais a já deficitária relação consumo – biocapacidade regenerativa. Posteriormente, foi referido que a estratégia de cultivo na forma de agricultura urbana e periurbana se mostra um instrumento válido para o enfrentamento dessas dificuldades ambientais, contribuindo para a melhoria do meio ambiente urbano e seu ecossistema, a complementação de renda, sobretudo em comunidades carentes, bem como um fator de inclusão social e exercício da integração comunitária.

A partir desse ponto, passa-se a abordar a questão: normas aplicáveis a essa temática.

Partindo da Lei Maior pátria, conhecida como *Constituição Cidadã*, apresenta os dispositivos abaixo destacados:

Art. 1º. **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:**

[...]

II – **a cidadania**

III – **a dignidade da pessoa humana;**

[...]

Art. 3º. Constituem **objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:**

I – **construir uma sociedade** livre, justa e solidária;

III – **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

[...]

Art. 6º. **São direitos sociais** a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

[...]

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

[...]

VI – **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**

VIII – **fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;**

[...]

X – **combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;**

[...]

Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – **preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;** (Regulamento)

[...]

Art. 227. **É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**²⁷ (Grifos nossos).

Considerando o exposto, se verifica que os objetivos que se busca com a implementação de políticas que assegurem a efetividade da agricultura urbana segue a linha amplamente direcionada pela Constituição Federal, qual seja, a inclusão social, a dignidade e o equilíbrio ambiental.

No âmbito infraconstitucional, a Lei 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade”, apresenta as seguintes disposições que se adequam ao tema:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a **idades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – **gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

²⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 jul. 2016.

III – **cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;**

IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**

[...]

XIV – **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 edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;**

[...]

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º. **Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Grifos nossos).**²⁸

Ou seja, ainda que de forma não específica, a produção agrícola urbana também se sustenta no Estatuto da Cidade, sobretudo no art. 2º, I, que se refere ao direito a cidades sustentáveis.

De outra banda, sob a ótica da segurança alimentar, a Lei 11.346/2006 apresenta disposições que reforçam a importância da execução de políticas públicas destinadas à produção alimentar, devendo ser respeitadas a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social, conforme se verifica abaixo:

Art. 2º. **A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal,** devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

²⁸ BRASIL. Lei 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. *Estatuto da Cidade*, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

§ 2º. É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º, **A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.**

Art. 4º. A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – **a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;**

II – **a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;**

III – **a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;**

IV – **a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população;**

V – **a produção de conhecimento e o acesso à informação; e**

VI – **a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.**

Art. 5º. A consecução do direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º. O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional. (Grifos nossos).²⁹

Porém, tendo como base a legislação até o momento elencada, não há um diploma legal específico que contemple a agricultura urbana. Nesse sentido, tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 906/2015 que se dispõe a instituir a “Política Nacional de Agricultura Urbana”, sendo definida como “a

²⁹ BRASIL. Lei 11346, de 19 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Lex*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/l11346.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016.

atividade agrícola e pecuária desenvolvida nos limites da cidade e integrada ao sistema ecológico e econômico urbano, destinada à produção de alimentos e de outros bens para o consumo próprio ou para a comercialização em pequena escala” (art. 1º), devendo estar adequada à legislação sanitária e ambiental (parágrafo único).

Além disso, assim são apresentadas as demais disposições contidas no projeto de lei referente à agricultura urbana:

Art. 2º. São objetivos da Política Nacional de Agricultura Urbana:

I – **ampliar a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas vulneráveis;**

II – **propiciar a ocupação de espaços urbanos ociosos;**

III – **gerar alternativa de renda e de atividade ocupacional à população urbana;**

IV – articular a produção de alimentos nas cidades com os programas institucionais de alimentação em escolas, creches, hospitais, asilos, restaurantes populares, estabelecimentos penais e outros;

V – **estimular o trabalho familiar, de cooperativas, de associações e de organizações da economia popular e solidária voltado para a agricultura urbana;**

VI – **promover a educação ambiental e a produção orgânica de alimentos nas cidades;**

VII – **difundir o uso de resíduos orgânicos e águas residuais das cidades na agricultura.**

Art. 3º. **A agricultura urbana deverá estar prevista nos institutos jurídicos, tributários e financeiros contidos no planejamento municipal, especialmente nos planos diretores ou nas diretrizes gerais de uso e ocupação do solo urbano, com o objetivo de abranger aspectos de interesse local e garantir as funções sociais da propriedade e da cidade.**

Art. 4º. A Política Nacional de Agricultura Urbana será planejada e executada de forma descentralizada e integrada às políticas sociais e de desenvolvimento urbano, e implementada mediante a **cooperação entre a União, os Estados e os Municípios.**

Art. 5º. O Governo federal, em articulação com os estados e municípios, empreenderá as seguintes ações para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei:

I – apoiar os municípios na definição de áreas aptas ao desenvolvimento de agricultura urbana comunitária e individual, e das condicionantes para sua implantação;

II – viabilizar a aquisição de produtos da agricultura urbana para os programas governamentais de aquisição de alimentos — Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

III – auxiliar técnica e financeiramente as prefeituras municipais para a prestação de assistência técnica e o treinamento dos agricultores urbanos

na produção, beneficiamento, transformação, embalagem e comercialização dos produtos;

IV – estimular a criação e apoiar o funcionamento de feiras livres e de outras formas de comercialização direta entre agricultores urbanos e consumidores;

V – estabelecer linhas especiais de crédito para agricultores urbanos e suas organizações, visando ao investimento na produção, no processamento e na estrutura de comercialização;

VI – prestar apoio técnico para a certificação de origem e de qualidade dos produtos da agricultura urbana;

VII – promover campanhas de valorização e de divulgação de alimentos e produtos provenientes da agricultura urbana. (Grifos nossos).³⁰

Conforme se verifica no projeto acima, em sendo aprovado o texto, certamente irá suprir uma lacuna existente no ordenamento pátrio. Atualmente, o projeto de lei se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, tendo sido encerrado o prazo para apresentação de emendas em 11 de novembro de 2015 (que não foram apresentadas), não havendo movimentações desde então.³¹

Apesar da ausência de norma federal, o Município de Caxias do Sul possui a Lei 6.186/2004, que institui o “Programa Municipal de Agricultura Urbana”, sendo destacadas as seguintes disposições:

Art. 1º. Fica instituído o Programa Municipal de Agricultura Urbana do Município de Caxias do Sul, **tendo como objetivo a utilização das áreas urbanas ociosas para o cultivo de hortaliças, plantas medicinais, produção de mudas, leguminosas, frutas e outros alimentos.**

§ 1º. **Podem integrar o Programa as áreas urbanas dominicais ociosas, de propriedade do Município e particulares, que venham a ser cedidas temporariamente por seus proprietários.**

[...]

Art. 3º. O Programa Municipal de Agricultura Urbana destinar-se-á a:

I – **complementação alimentar** das famílias cadastradas junto à entidade administradora do Programa;

II – **otimizar o aproveitamento dos espaços urbanos;**

III – **geração e complementação de renda;**

IV – **melhoria da segurança alimentar e da saúde da população;**

V – **melhorar o meio ambiente urbano** mediante o zelo dos espaços ociosos;

³⁰ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=95D20EBDFB9C23E84F597E3C2AFBF6C4.proposicoesWeb1?codteor=1313925&filename=PL+906/2015>. Acesso em: 28 ago. 2016.

³¹ Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1150824>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

VI – desenvolver hortas comunitárias.

Parágrafo único. Restando **excedentes, estes poderão ser comercializados** a preços populares. O produto da comercialização será revertido em prol da **geração e complementação de renda das pessoas envolvidas no cultivo** e na aquisição de insumos e equipamentos para manutenção do cultivo, sob administração da respectiva entidade.

[...]

Art. 6º. O Poder Executivo auxiliará, através do órgão competente, na implantação do Programa, no sentido de prestar **assistência técnica** e sementes, podendo para tal firmar parcerias para a execução do Programa.

[...]

Art. 9º. **Os terrenos particulares em que forem instalados cultivos, mediante o Programa Municipal de Agricultura Urbana, serão considerados, enquanto estiverem inseridos no Programa, como propriedades que atendem à função social.**

Art. 10. Por atenderem à função social da propriedade, **os terrenos particulares em que se instalar o Programa não serão objeto da tributação progressiva** prevista no art. 7º da Lei Federal 10.257/2001, mantendo-se o valor do IPTU enquanto perdurar o cultivo mediante o Programa. (Grifos nossos).³²

Como se verifica, a legislação relativa à agricultura urbana aborda questões percorridas no presente artigo, quais sejam: a segurança alimentar, a geração de renda a preservação do meio ambiente e a criação de hortas comunitárias. Destaca-se, ainda, a aplicação de incentivos como a não tributação progressiva do IPTU. Além disso, outros dispositivos se referem a questões específicas, como os termos de contratação, o período para prorrogação ou restituição do imóvel, ou ainda, a declaração de inviabilidade ambiental ou sanitária e a necessidade de fundamentação pelo Poder Executivo, dando condições à operacionalização de projetos dessa modalidade de cultivo agrícola.

Hortas comunitárias em Caxias do Sul: estudo da aplicação do programa no Município

As razões que ensejaram a implantação da agricultura urbana em diversas partes do mundo não diferem substancialmente das necessidades existentes quando da adoção da agricultura em outras regiões do mundo, conforme foi

³² CAXIAS DO SUL. Constituição. Lei 6.186, de 8 de janeiro de 2004. Institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana e dá outras Providências. *Lex*, Caxias do Sul, RS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2004/619/6186/lei-ordinaria-n-6186-2004-institui-o-programa-municipal-de-agricultura-urbana-e-da-outras-providencias?q=6186>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

analisado em item precedente, podendo variar, contudo, o grau de urgência e necessidade.

Conforme é possível verificar em dados objetivos, a expansão populacional, a crise econômica, e o modelo de produção e consumo são elementos importantes que sobrecarregam o meio ambiente.

No que se refere ao crescimento populacional em Caxias do Sul, em 2014, se verificou que a população caxiense aumentava uma média de 13 pessoas por dia.³³ Em julho de 2015, conforme estimativa, o Município de Caxias do Sul passou a ter uma população aproximada de 474.853 habitantes, sendo que a estimativa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para julho de 2016 passou a ser de 479.236.³⁴ Ou seja, em confronto com o censo de 2010, houve um acréscimo populacional de 43.672 habitantes, ou seja, uma média anual de crescimento populacional superior a 7.278 habitantes, crescimento que desacelerou entre 2015 e 2016 (crescimento populacional estimado em 4.383 habitantes), possivelmente em razão do fechamento de muitos postos de trabalho mas, ainda assim, cresceu uma média de 12 habitantes/dia, passando a densidade demográfica de 264,89 habitantes/km² (registrada em 2010) para 290,04 habitantes/km².³⁵

Além do crescimento populacional que, por si só sobrecarrega a estrutura municipal em sentido amplo (habitação, educação, saúde, transporte, saneamento básico, por exemplo, tudo isso se refletindo no meio ambiente), o Município de Caxias do Sul passou a enfrentar o fechamento de postos de trabalho em larga escala. Conforme noticiado, entre outubro de 2014 e outubro de 2015, Caxias do Sul acumulou uma perda de 13.105 postos de trabalho.³⁶

³³ POPULAÇÃO de Caxias do Sul cresce em quase 5 mil pessoas em um ano: segundo dados do IBGE, município teve 13 cidadãos a mais por dia desde a metade do ano passado. *Pioneiro*, Caxias do Sul, 28 abr. 2014. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/noticia/2014/08/populacao-de-caxias-do-sul-cresce-em-quase-5-mil-pessoas-em-um-ano-4585748.html>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

³⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2015*. Brasília: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

³⁵ IBGE, op. cit., 2016.

³⁶ PELISSER, Kelly. Caxias do Sul já fechou 8.280 vagas de emprego em 2015: Bento Gonçalves e Farroupilha também registram números negativos no mercado formal. *Pioneiro*, Caxias do Sul, 25 out. 2015. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2015/10/caxias-do-sul-ja-fechou-8-280-vagas-de-emprego-em-2015-4886468.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

Posteriormente, já em 2016, o primeiro semestre apresentou uma redução de 2.950 novos postos.³⁷

Ou seja, de um lado, há aumento populacional e, de outro, fechamento de postos de trabalho, fazendo com que milhares de pessoas não tenham condições de sustentar através do emprego formal e, muitas vezes, tendo que passar a residir em condições precárias, tanto em relação às instalações habitacionais quanto às necessidades nutricionais. Nesse sentido, assim como ocorreu em diversas regiões do mundo, a prática de agricultura urbana se torna uma alternativa importante para mitigar os efeitos da crise e, de forma reflexa, os efeitos causados ao meio ambiente urbano.

O projeto de hortas comunitárias em Caxias do Sul – RS segue a seguinte cadeia administrativa: Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social – Diretoria de Segurança Alimentar e Inclusão Social (SAIS) – Horta Comunitária e Relógio do Corpo Humano.

Esse projeto teve início em 2004, no Bairro de Santa Corona. Posteriormente, foi sendo implantado nos Bairros Canyon e Serrano, nos anos de 2005 e 2006, projetos que foram posteriormente encerrados.

Atualmente, o Município conta com uma horta comunitária em funcionamento, localizada na Rua dos Rouxinóis, no Bairro Vila Ipê, na Zona Norte de Caxias do Sul, tendo começado suas atividades em junho de 2006. Foi estabelecida uma parceria entre o Município, o proprietário do imóvel, o Ministério do Desenvolvimento Social, a Associação de Moradores do Bairro (Amob) do Loteamento Vila Ipê e a Eletrosul (o terreno se localiza embaixo da linha de transmissão de energia elétrica da Eletrosul).

As atribuições da comunidade são: formar um grupo gestor, preservar o espaço e efetuar a colheita. Por sua vez, cabe ao Poder Público municipal fornecer equipe técnica, composta por técnico agrícola, nutricionista, assistente social e estagiária de assistência social, a aquisição de sementes e insumos, a preparação do solo para cultivo, o fornecimento de maquinário e equipamentos, em parceria com a Secretaria de Agricultura.

³⁷ TOAZZA, Silvana. Quando reverteremos o legado deixado pela crise?: no primeiro semestre, Caxias já acumula o corte de 2.950 postos. *Pioneiro*, Caxias do Sul, 28 jul. 2016. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2016/07/quando-reverteremos-o-legado-deixado-pela-crise-6930932.html>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

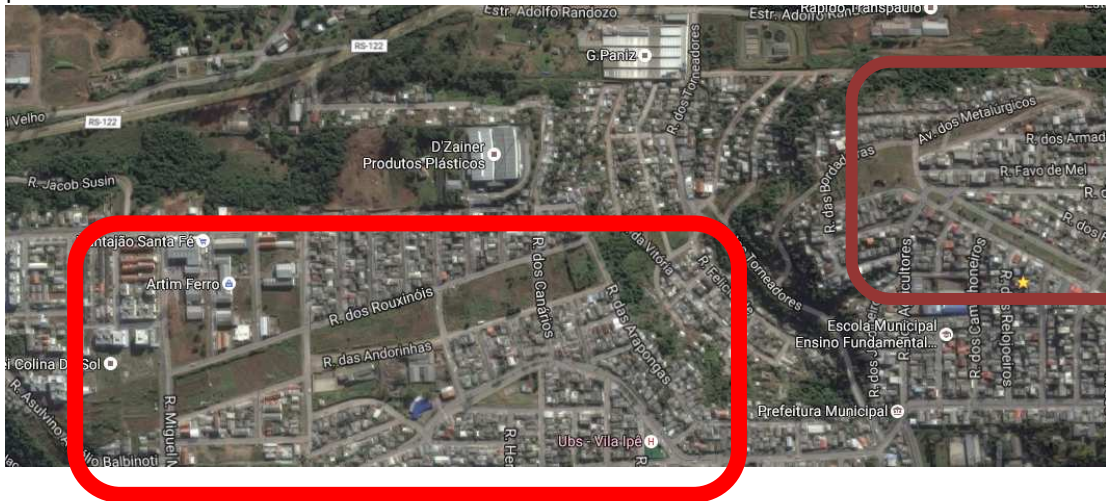
Atualmente, existem mais de 60 famílias cadastradas que, conforme informações obtidas na SAIS, tem reflexo direto em cerca de 150 pessoas, sendo muitas delas idosas.

Conforme se verifica no Portal da Transparência, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aportou R\$43.198,65 par dar “apoio ao desenvolvimento da agricultura urbana sustentata em terrenos públicos que se encontram ociosos no Município de Caxias do Sul, visando ao atendimento exclusivo de famílias de baixa renda, situadas abaixo da linha de pobreza”, sendo que a última parcela, no valor de R\$2.780,19 foi efetuada em 18 de agosto de 2005.³⁸

Além dos benefícios diretos aos consumidores, os mesmos em termos de meio ambiente e paisagístico, são evidentes. Como exemplo, seguem colacionadas algumas imagens, sendo que, na primeira (Figura 1), no polígono maior está a Horta Comunitária, instalada na Rua dos Rouxinóis, na Vila Ipê. Já no polígono menor, está a Avenida dos Metalúrgicos, no Bairro Belo Horizonte. Na sequência, estão as imagens destacadas de cada área, sendo a Figura 2 correspondente à área cultivada (Rua dos Rouxinóis) e a Figura 3 à da Avenida dos Metalúrgicos, em áreas muito próximas na sequência da mesma linha de transmissão de energia elétrica.

³⁸ GOVERNO FEDERAL *Portal da Transparência*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?UF=RS&CodMunicipio=8599&CodOrgao=55000&TipoConsulta=1&Periodo;>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

Figura 1 – Imagem aérea com vista parcial dos Bairros Vila Ipê, onde está inserido o polígono maior, circundando a área cultivada no programa “Horta Comunitária”, e o Bairro Belo Horizonte, onde está circulada a área da Avenida dos Metalúrgicos, em que há a continuidade da mesma linha de transmissão de energia elétrica, porém, sem o cultivo. Tais imagens são importantes para fins de análise



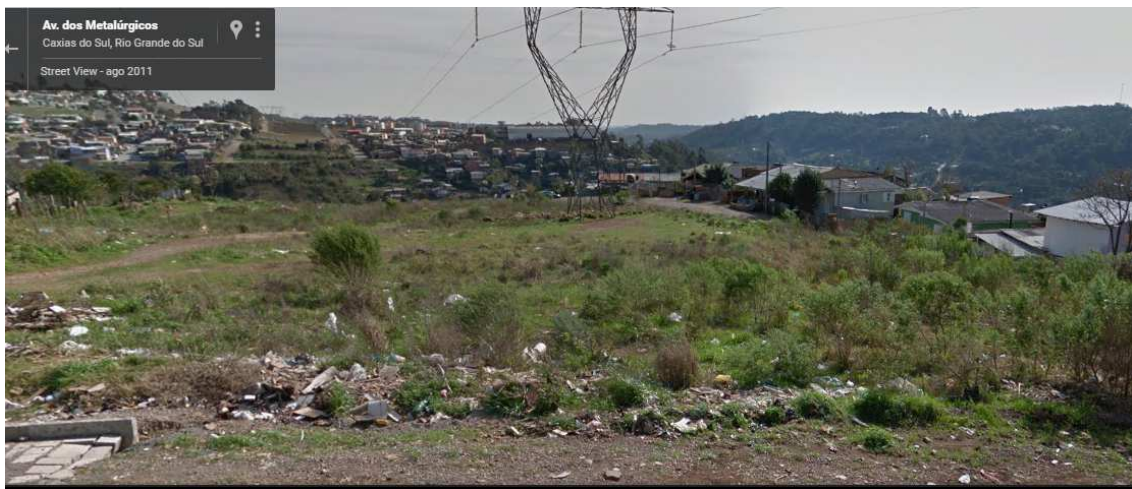
Fonte: Google Maps.³⁹

Figura 2 – Imagem da Horta Comunitária da Vila Ipê



Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social – Prefeitura Municipal de Caxias do Sul.

³⁹ Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/R.+dos+Rouxin%C3%B3is+-+Santa+F%C3%A9,+Caxias+do+Sul+-+RS,+95047-530/@-29.1184526,-51.1836959,915m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x951e9806a19d2603:0xd7afb5b20111ca41!8m2!3d-29.1192666!4d-51.1859269>>. Acesso em: 31 ago. 2016.



Fonte: Google Maps.⁴⁰

Comparando as imagens, se verifica a degradação da área não cultivada, com o acúmulo de lixo nessa área, possibilitando a proliferação de roedores e de insetos nocivos à saúde, por exemplo, ao passo que no local onde há cultivo agrícola, se apresenta o desenvolvimento de culturas alimentares, tais como: milho, cebola e abóbora. É importante destacar a questão paisagística, refletindo diretamente na qualidade e dignidade da moradia dos habitantes vizinhos a essas localidades.

Saliente-se que a responsabilidade pelo cultivo das hortaliças é dividida por canteiros, sendo que a produção é distribuída entre os produtores, e a colheita excedente é vendida em uma feira ecológica montada nas imediações da Prefeitura Municipal, e os ganhos são revertidos às próprias famílias.

Cabe ressaltar que, além da manutenção da Horta Comunitária da Vila Ipê, há a análise de viabilidade de implantação desse projeto na Penitenciária Estadual de Caxias do Sul, localizada no Distrito do Apanhador, se prestando, também, como instrumento de ressocialização dos detentos.

Trata-se, portanto, de um importante instrumento para o enfrentamento das adversidades decorrentes da expansão populacional e da crise econômica, em que o desemprego em larga escala é uma realidade.

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-29.1165159,-51.1752849,3a,75y,315.47h,77.04t/data=!3m6!1e1!3m4!1sJsQDc03Nm4eTPE2BI2kEeQ!2e0!7i13312!8i6656>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Porém, ainda é uma estratégia modesta diante dos números apresentados (população *versus* desemprego). Para que se torne mais efetiva, há que se ampliar a ação mediante novos espaços, mais conscientização e estímulo da população para que se envolva no projeto, bem como o aumento de profissionais designados para dar suporte à expansão do projeto.

Considerações finais

Como bem observam Gewer e Iserhard, “a urbanização vai muito além de embelezar a cidade; deve manter as condições mínimas de sobrevivência de quaisquer pessoas nesses aglomerados de seres humanos”.⁴¹ Nesse contexto, a crise existente, em razão do modelo de consumo, do aumento populacional da área urbana e do esgotamento da biocapacidade regenerativa tende a pressionar, cada vez mais, os centros urbanos, sobretudo nas áreas periféricas ou menos nobres.

Como observam Rech e Rech, morar é uma necessidade vital,⁴² razão pela qual as habitações são construídas da forma que é possível edificar, isso quando não são simplesmente tomados prédios abandonados. Como normalmente não há um zoneamento urbano para os mais pobres,⁴³ a tendência é que essas áreas sejam cada vez mais degradadas, inviabilizando preceitos estatuídos na Constituição Federal de 1988 e legislação ordinária, sobretudo o que se refere à dignidade.

A adoção da agricultura urbana e da periurbana, especialmente na modalidade de produção comunitária, se apresenta como um método viável e de baixo custo para enfrentar as dificuldades ambientais que se apresentam, bem como propiciar inclusão social e melhoria na qualidade de vida das populações mais carentes.

⁴¹ GEWEHR, Lilian; ISERHARD, Antonio Maria de Freitas. A função socioambiental da propriedade privada urbana ante as novas diretrizes do Estatuto da Cidade. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, p. 257-282, jun. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3706/2129>>. Acesso em: 20 ago. 2016. p. 268.

⁴² RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 104.

⁴³ Idem.

Além disso, os efeitos da implantação da agricultura não se restringem somente aos mais pobres, haja vista que, quando há uma melhora no meio ambiente, os reflexos são sentidos por todos, apenas variando o grau de exposição. Assim, o manejo adequado do solo pode evitar inundações e diminuir o efeito estufa, cujos efeitos danosos são prejudiciais a todos. A comercialização de produtos orgânicos, isentos de agrotóxicos também é uma importante oferta para a melhoria da segurança alimentar, ultrapassando os limites da população produtora e chegando aos consumidores.

Em Caxias do Sul, os efeitos das dificuldades econômicas têm sido sentidos, sobretudo, em razão das pressões decorrentes do desemprego e do aumento populacional, resultando em subabitações e degradação da qualidade de vida dos mais pobres.

Assim, com uma abrangência aproximada de 150 pessoas beneficiadas, o programa “Hortas Comunitárias” tem sido importante para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, bem como apresenta uma qualidade paisagística inegável, inclusive inibindo a degradação. Além disso, é um fator de interação social.

Por outro lado, 60 famílias, ou 150 pessoas, é um número modesto tendo em vista a população total do Município, estimada em 479 mil pessoas e o número total de fechamentos de postos de trabalhos, quase 3 mil, somente no primeiro semestre de 2016.

Considerando os programas bem-sucedidos em outras regiões do mundo, é importante que o Poder Público local estimule a comunidade a se engajar na política de implantação de hortas comunitárias, devendo também fornecer as condições necessárias à viabilização do projeto, considerando a possibilidade de ampliação do número de funcionários e de novos locais para implementação das mesmas.

Assim, além de cumprir objetivos estatuídos em lei, também resultará em investimentos na qualidade de vida da população e na melhoria das condições ambientais do Município.

Referências

- ANDRADE, Wendy. *5 exemplos de Hortas Urbanas pelo mundo*. 2014. Disponível em: <<http://sustentarqui.com.br/urbanismo-paisagismo/5-exemplos-de-hortas-urbanas-pelo-mundo/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 jul. 2016.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projetos de lei e outras proposições*: PL 906/2015. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1150824>>. Acesso em: 28 ago. 2016.
- _____. *Projetos de Lei e outras proposições*: PL 906/2015, de 25 de março de 2015. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências. *Lex*, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=95D20EBDFB9C23E84F597E3C2AFBF6C4.proposicoesWeb1?codteor=1313925&filename=PL+906/2015>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- _____. Lei 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. *Estatuto da Cidade*, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- _____. Lei 11346, de 19 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Lex*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- BROOKLYN GRANGE (Nova York). *FARMS*. Disponível em: <<http://www.brooklyngrangefarm.com/farms-1/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- CAXIAS DO SUL. Constituição. Lei 6.186, de 8 de janeiro de 2004. Institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana e dá outras Providências. *Lex*, Caxias do Sul, RS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2004/619/6186/lei-ordinaria-n-6186-2004-institui-o-programa-municipal-de-agricultura-urbana-e-da-outras-providencias?q=6186>>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- _____. Prefeitura Municipal de Caxias Do Sul. *Diretoria de Segurança Alimentar e Inclusão Social (Sais)*. 2012. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/comredesan/apresentao-caxias-do-sul-rs>>. Acesso em: 12 maio 2016.
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe: un informe de la FAO sobre la agricultura urbana y periurbana en la región*. Roma: FAO, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3696s.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

FRÓIS, Camila. *Hortas urbanas: uma revolução gentil e orgânica*. 2013. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/27417-hortas-urbanas-uma-revolucao-gentil-e-organica/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

GAETE, Constanza Martínez. *As 10 cidades latino-americanas líderes em agricultura urbana segundo a FAO*. 2014. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/623385/as-10-cidades-latino-americanas-lideres-em-agricultura-urbana-segundo-a-fao>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

GEWEHR, Lilian; ISERHARD, Antonio Maria de Freitas. A função socioambiental da propriedade privada urbana ante as novas diretrizes do Estatuto da Cidade. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, p. 257-282, jun. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3706/2129>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

GALVÃO, Rita Gonçalves. *Hortas urbanas: estudo do caso de Lisboa*. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrônômica) – Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6809/1/VERSÃO_DEFINITIVA_Tese_de_Mestrado_Rita_Goncalves.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2016.

GOVERNO FEDERAL *Portal da Transparência*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?UF=RS&CodMunicipio=8599&CodOrgao=55000&TipoConsulta=1&Periodo;>>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

HOMANN, Camila Tavares. *Avaliação dos efeitos urbanos sobre circulações de mesoescala em função da expansão territorial da Região Metropolitana de São Paulo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Meteorologia) – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da USP, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.14.2014.tde-08012015-140709. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/14/14133/tde-08012015-140709/pt-br.php>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades@*. Brasília: IBGE, 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=430510>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. *Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2015*. Brasília: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

INSTITUTO SOLO VIVO. Brasília. *Agricultura urbana*. S.d. Disponível em: <<http://www.agriculturaurbana.org.br/sitio/textos/solovivo.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

MÁRQUEZ, Leonardo. *Agricultura urbana: o que Cuba pode nos ensinar*. 2012. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/01-78672/agricultura-urbana-o-que-cuba-pode-nos-ensinar?ad_medium=widget&ad_name=recommendation>. Acesso em: 30 ago. 2016.

NOVO, Mario González. *Organoponia, uma opção produtiva*. 2005. Trad. de Joaquim Moura. Disponível em: <<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU10/AU10organoponia.html>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

ONU. Nações Unidas no Brasil. ONU. Organização das Nações Unidas. *OMS: expectativa de vida sobe 5 anos de 2000 a 2015 no mundo, mas desigualdades persistem*. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oms-expectativa-de-vida-sobe-5-anos-de-2000-a-2015-no-mundo-mas-desigualdades-persistem/>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

PELISSER, Kelly. Caxias do Sul já fechou 8.280 vagas de emprego em 2015: Bento Gonçalves e Farroupilha também registram números negativos no mercado formal. *Pioneiro*, Caxias do Sul. 25 out. 2015. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2015/10/caxias-do-sul-ja-fechou-8-280-vagas-de-emprego-em-2015-4886468.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

PINTO, Rute Sofia B. F. F.; RAMOS, Rui António Rodrigues. A avaliação ambiental de Hortas Urbanas como modelo para a promoção da Educação Ambiental e da Saúde Pública em Braga. In: CONGRESSO INTERNACIONAL ESCOLAR AMBIENTE, SAÚDE E EDUCAÇÃO, 1., 2008, Braga, Portugal. *Anais...* Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2008. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18180/1/CIE-Rute.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

POPULAÇÃO de Caxias do Sul cresce em quase 5 mil pessoas em um ano: segundo dados do IBGE, município teve 13 cidadãos a mais por dia desde a metade do ano passado. *Pioneiro*, Caxias do Sul, 28 abr. 2014. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/noticia/2014/08/populacao-de-caxias-do-sul-cresce-em-quase-5-mil-pessoas-em-um-ano-4585748.html>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educus, 2010.

SEMINÁRIO DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA. *Carta de Brasília*, 2012. Disponível em <<http://www.polis.org.br/noticias/carta-de-brasilia-seminario-agricultura-urbana-e-periurbana>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

SCHARF, Regina. *Semente urbana*. 2013. Disponível em: <<http://pagina22.com.br/2013/06/07/semente-urbana/>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

TOAZZA, Silvana. Quando reverteremos o legado deixado pela crise?: no primeiro semestre, Caxias já acumula o corte de 2.950 postos. *Pioneiro*, Caxias do Sul, 28 jul. 2016. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2016/07/quando-reverteremos-o-legado-deixado-pela-crise-6930932.html>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

UN. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. (ST/ESA/SER.A/366). Nova York. 2015. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *World population projected to reach 9.6 billion by 2050 – UN report*. Nova York. 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45165&Cr=population&Cr1=#.V8Z9MCgrLIX>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

WWF BRASIL. World Wide Fund For Nature. *Planeta Vivo Relatório 2014: Sumário*. Gland, Suíça: Wwf.org, 2014. Disponível em:

<http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/sumario_executivo_planeta_vivo_2014.pdf>.
Acesso em: 25 jun. 2016.

WWF BRASIL. World Wide Fund For Nature Brasil. Estudo avalia a Pegada Ecológica de Campo Grande. Brasil. 2012. Disponível em:
<http://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/temas_nacionais/?uNewsID=31302>. Acesso em: 28 ago. 2016.

O regramento ineficaz da relação humana com o meio ambiente e o Estado

The ineffectiveness of the rules of human relationship between the environment and the State

Aulus Eduardo Teixeira de Souza*

Resumo: Em meio aos descasos sociais que silenciosamente marginalizam o equilíbrio sustentável da biodiversidade e à ausência de planejamento de ações, para mitigar ou impedir a destruição do meio ambiente natural, está uma profusão normativa capaz de fazer inveja a várias nações. Entretanto, o artigo visa a demonstrar que o arcabouço jurídico que deveria revestir o núcleo do globo vital-planetário, não o faz relativamente à ausência de tratamento epistêmico e à distorção dos valores do homem, sendo que esses o colocam no centro das atenções, priorizando o crescimento econômico e, na medida do possível, busca o equilíbrio sustentável se assim lhe convier. As medidas atuais são mediocres se comparadas ao binômio possibilidade *versus* necessidade. Portanto, inúmeras incongruências são detectadas quando se busca priorizar tecnicamente a adequada ocupação do solo visando ao bem-estar socioambiental das comunidades. O texto apresenta sucinta visão panorâmica acerca da ótica distorcida do homem de que a biodiversidade e os ecossistemas gravitam em torno de si próprio. Realça, ainda, a possível inconstitucionalidade da lei de parcelamento do solo que não foi modificada após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com efeito, busca demonstrar que a lei é natimorta ante a ausência sinérgica de efetiva aplicação, e que a interpretação normativa deve considerar o homem, seus aspectos subjetivos de julgamento, o meio ambiente e sua manutenção permanente tanto quanto as prioridades do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Meio ambiente. Zoneamento urbanístico. Municipalidade. Proteção ambiental.

Abstract: Among the social negligence silently marginalize sustainable balance of our ecosystem and biodiversity, the lack of planning of actions to mitigate or prevent the destruction of the natural environment, we face a normative profusion able to do envy the various nations, however the legal framework that should coat the core of planetary vital globe, does not, on the absence of epistemic treatment and distortion of human values put him in the spotlight prioritizing economic growth and as far as possible seeking sustainable balance if it suits you. The current measures are mediocre compared to the binomial possibility need, so that numerous inconsistencies are detected when seeking technically prioritize the appropriate land use for the well-being environmental partner communities. The paper presents brief overview about the distorted perspective of man that biodiversity and ecosystems revolve around himself. Emphasizes also the possible unconstitutionality of the land in installments law that has not been modified after the promulgation of the Constitution of 1988. In fact, it seeks to demonstrate that the law is stillborn at the synergic absence of effective application and that the normative interpretation should consider man, his subjective aspects of trial, the environment and its ongoing maintenance, as well as the priorities of the Brazilian State.

Keywords: Environment. Urban zoning. Municipality. Environmental protection.

* Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Graduado em Direito Tributário, Constitucional e Administrativo. Pós-Graduado em Docência Superior. Advogado. Escritor. Oficial da Reserva das Forças Armadas. Diretor-Presidente da Phoenix – Desenvolvimento de Estudos Técnicos Avançados.

Introdução

A problemática relativa à urbanização irregular no Brasil é sobejamente jurídico-estrutural. Desde os tempos de Montesquieu, colhe-se de sua festejada obra *O espírito das leis* que as relações de equilíbrio com as leis editadas são simétricas à lei positivada. Portanto, o impacto das atividades antrópicas provoca, ao contrário, senso a ingerência dos poderes sobre a aplicabilidade do arcabouço legal vigente.

Percebe-se que na instituição dos três Poderes do Estado, harmônicos entre si, sobressai a ingerência de um sobre os outros. Não se pode olvidar que o Estado brasileiro é absolutamente responsável pela ausência de planejamento na ocupação do solo urbano ou rural. Mas isso não exime a culpabilidade do súdito em face da “Coroa”; apenas o submete aos desígnios do Estado que o envolve no manto da omissão e do devaneio, ainda que indiretamente, uma vez que, sob o enfoque do cidadão, o Estado passa a ser responsabilizado viciosamente pelas ações não planejadas que originam inúmeros problemas de ordem social e econômica provocados pelos governos e seu poder estatal.

Certo é que a inexistência de políticas públicas tem reflexo direto nos eventos climáticos das grandes metrópoles e, por conseqüência, submete o meio ambiente natural às mais robustas degradações. Um exemplo é o Município de São Paulo, que, devido à falta de planejamento, as águas das precipitações nos perímetros urbanos ocupados invadem edificações, provocando destruição de toda ordem nas estruturas que encontra pela frente. A contrassenso, verifica-se a ausência de água potável nos sistemas e reservatórios que abastecem o estado paulista e parte da Região Sudeste.

Por óbvio, não se trata apenas da indissociável vontade dos céus; a crise hídrica potável não está diretamente ligada ao caos urbano que a metrópole experimenta em dias de fortes precipitações. A razão da destruição e do caos provocados por enchentes e alagamentos no Município de São Paulo está, em grande parte, na ausência de estratégias e de políticas públicas que viabilizem a correta e adequada ocupação do solo a partir de um planejamento.

A despeito da relação conturbada do homem com a natureza que, em nome do progresso provoca várias catástrofes naturais e de que esse relacionamento é doentio a ponto de marginalizar a ética social de convívio

pacífico entre os atores e o meio, é cediço que o homem depende efetivamente da natureza, do meio ambiente natural, cingindo-se ainda à questão complexa e à arbitrária exploração dos recursos hídricos renováveis, eis que a água sobrevive a um ciclo sustentável do qual o homem é resultado intrinsecamente natural.

Não menos importante, prelecionam Rech e Rech é a ocupação humana nos municípios que ainda não criaram a contento locais ambientalmente sustentáveis para uma adequada ocupação social. A despeito disso, pouco se fez para garantir a correta ocupação, a fim de evitar esse desequilíbrio, ou seja a desproporcionalidade da ocupação demográfica em massa provoca, em conseqüência, caos na mobilidade urbana, fomenta o desemprego, a miséria e o aumento dos índices de criminalidade, fatores que, por óbvio, se alçam à margem do controle do Estado brasileiro.¹

A ótica distorcida do antropocentrismo feudal

Fundado na teoria da ótica distorcida do antropocentrismo feudal, o homem envida esforços na exploração dos recursos naturais valendo-se da verdade absoluta de que é o centro do universo ambiental em que vive. E, em rota de colisão com a verdade real, a partir da qual é verossímil e aceitável que o homem seja produto do meio onde habita, se apresenta com grande poder destrutivo do bem-estar humano, social e econômico.

Subjugando-se a justificativas paliativas, o homem mantém a afirmação (no contexto paradigmático) de que todo o meio ambiente em que habita, existe para servi-lo e, com isso, dali extrair os benefícios econômicos das zonas delimitadas que, o progresso lhe proporciona.

Há uma efetiva distorção na concepção do indivíduo, posto que a partir dessa premissa, onde a extração se dá de maneira desenfreada, e todos os Municípios são planejados sob essa mesma visão destrutiva, o homem torna-se o *absoluto senhor*, cujos arredores transformam-se em verdadeiros feudos medievais espalhando destruição, exploração desmedida, miséria e péssima qualidade de vida. Nesses núcleos instituídos pela ação predatória do homem,

¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educ, 2012. p. 23.

esse subjuga as esgotáveis fontes de recursos naturais, promovendo o desequilíbrio do ambiente natural ocupado.

É verdadeira a afirmação de que as cidades estão esgotando os meios naturais colocados à sua disposição pelo Supremo Criador e, portanto, a inadequada ocupação do homem, dos espaços que deveriam ser preservados, causa destruição e intempéries irracionais provocadas pela natureza que responde à altura, desordenando ainda mais a vida social. Não há que se falar em falta de espaço, entretanto, deve-se buscar a ocupação de maneira racional e harmônica.

Nas palavras de Rech e Rech,

é necessário partir da premissa de que o homem faz parte do meio ambiente, pois nasceu no seio dele e é dele totalmente dependente. A vida, para ser preservada, necessita de um meio ambiente equilibrado; portanto, o homem, para continuar a ter segurança de seu existir, prescinde da existência de um meio ambiente equilibrado.²

Influência direta sofre a qualidade de vida humana, na qual o prejuízo decorrente provoca ocupação irregular e desordenada do homem no *habitat* onde vive. Respeitar é sinônimo de bem se relacionar com os atores do contexto com cautela e planejamento. Se isso é possível, então, olvida-se a desordenada ocupação. Com supedâneo na ação de causa e efeito, as consequências socioeconômicas do descaso social com que o homem lida com o meio ambiente tem revelado, efetivamente, que não se mostra um bom negócio desrespeitar o ambiente natural, sob pena de sofrer a extinção da própria raça humana do orbe planetário.

Comungando do entendimento de que o respeito ao meio ambiente é fator preponderante para o bem-estar do homem na ocupação territorial e de que a relação entre o homem e a natureza é tão antiga quanto a própria história da humanidade, Fustel de Coulanges já descrevia em sua festejada obra *La cité antique: étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*, que a convivência pacífica e harmoniosa do homem com o meio ambiente prescindia de evidente continuidade.

E ressaltava que,

² Ibidem, p. 43.

Seu olhar encantava-se com essas belezas ou se deslumbrava com essas grandezas [...]. A sua vida estava nas mãos da natureza; esperava a nuvem benfazeja de que dependia a colheita; temia a tempestade que podia destruir o trabalho e a esperança de todo um ano. Sentia a todo momento a sua fraqueza e a incomparável força do que o rodeava. Experimentava perpetuamente um misto de veneração, de amor e de terror por essa poderosa natureza.³

A prepotência e a arrogância com que o homem trata a natureza e a densidade de urbanização do meio desordenada acabam por produzir reflexos sociais negativos em todas as áreas de convivência. O indivíduo se esqueceu dos valores de outrora, sendo certo que para a retomada de um convívio socioambiental harmônico esse deve procurar a capacidade equitativa de oportunidades igualitárias e uníssonas.

As necessidades do gênero humano não se modificaram com o passar do tempo, posto que o homem permanece dependente do meio onde vive. Ele apenas deixou de perceber essa dependência por sua própria conveniência que se vislumbra na exploração desenfreada do meio ambiente em detrimento da ilusória possibilidade de ter bem-estar futuro.

Seu crescimento e desenvolvimento sempre se processaram juntamente com as demais espécies vivas no meio ambiente, portanto, essa irmanação está ligada ao biocentrismo que visa à preservação da vida, ainda que animal ou vegetal, constituindo-se em verdadeira cadeia de proteção unicelular, na qual o homem tem capacidade racional de atender aos destinos da humanidade.

É no trinômio: vida – instinto – inteligência que se extrai subjetivamente a ideia de que o tratamento do meio ambiente de forma irracional provocará, em médio e longo prazos prejuízos sem precedentes à vida, cujo instinto natural-hominal, uma vez fruto de seu meio, denota a inutilização de sua inteligência para o bem maior e fins comuns. Não obstante, o Direito ocidental traz, em sua estrutura, evidente revestimento em seu conjunto normativo de aportes religiosos, uma carga exorbitante de valores ligados à ortodoxia litúrgica romana e, assim ignorara, *a priori*, a problemática ambiental como elemento integrante do contexto social.

³ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *La cité Antique: étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Paris: Hachette; 1864. *E-book*: Libris, 2006.

O isolamento da natureza, que trespassa as ações pontuais do Estado brasileiro, requer do homem especial atenção e manejo com a delicada película que o reveste. De nada adianta isolar as áreas de proteção ambiental se tais áreas não estiverem interligadas entre si. Esse comportamento não influi no *habitat* natural do homem como um todo, uma vez que a procriação natural dos meios, seja ela vegetal, seja animal, se dará a distância do homem, o que o impedirá de usufruir, de forma sustentável, dos recursos ali disponíveis.

Terra fértil dessa tragédia são os Municípios brasileiros, onde o isolamento é providência adotada por inúmeras culturas, não importando se rural ou urbana. Isso faz com que os gestores públicos estabeleçam regras urbanísticas enxutas, que, em sua maioria, são limitadas ao perímetro urbano, aderindo a isso apenas as classes sociais mais abastadas.

A ampliação do perímetro urbano sempre ocorreu em razão da ocupação desordenada de áreas potenciais de crescimento. Mas tal ampliação, se organizada, só ocorrerá na prática quando se almejar arrecadação tributária pelo poder de império do Estado. As periferias crescem desordenadamente e sem o menor planejamento, o que provoca a supressão do meio ambiente com a ilusória e efetiva ideia de que a sociedade colhe bons frutos com peculiar atitude. O cerne da celeuma é que a referida ocupação ocorre por absoluta inexistência de zoneamento ambiental, fato que desnuda a degradação efetiva do meio ambiente.

Evidentes circunstâncias não apontam à ideia nuclear ecocêntrica da comunidade biótica, ou seja, de que o meio ambiente é o centro vital (ecocentrismo) da discussão, mormente quando se vislumbra que a saúde ambiental do ecossistema, inclusive do homem, depende de tal subordinação econuclear. Não se pode olvidar a importância de dar tratamento adequado a esse conceito; há que se tratar o mesmo como uma sustentabilidade ético-ambiental e holística, posto que a forma epistêmica de tratamento da questão é a não observação do indivíduo sozinho, mas a coletividade.

Todavia, não é isso que se apura na prática. Colhe-se que os espaços são ocupados visando à individualidade na medida do possível e, ainda, que a ocupação se dá culturalmente. As pessoas com maior poder aquisitivo tendem a se agrupar em um espaço específico. Assim, ocorre com áreas verdes, onde a expansão da ocupação, quando ordenada estrategicamente, deixa claro que o

ecossistema contará com maior respeito das castas mais instruídas visando ao bem-estar natural e vital do homem se o tratamento que lhe for dispensado buscar equitativamente o equilíbrio e a harmonia na convivência do homem com seu ambiente.

A ausência de planejamento urbanístico na proteção ambiental e a inconstitucionalidade da lei de parcelamento de solo

Analisando as crises hídricas, é possível concluir que a humanidade se posiciona em prontidão tendo em vista os índices alarmantes de escassez e prejuízo ante a ausência de planejamento e estratégias, os quais mostram-se reflexos naturais da ocupação desordenada de um espaço que não mais comporta tamanho desrespeito ao regramento de zonas ambientais.

Rech esclarece que

os constantes alagamentos das cidades, em contradição à falta de água na torneira, têm como causa primeira a falta de normas que assegurem Unidades de Conservação (UCs) para garantir a biodiversidade e a qualidade do ar que se respira conjugadas à falta de espaços verdes em cada lote ou terreno parcelado, que assegure a permeabilização das águas e um ambiente ecologicamente saudável ao homem.⁴

Somam-se a isso o descaso e a cultura do homem que insiste em se posicionar *a contrario senso* da via que conduz ao bem-estar social e ambiental do indivíduo. Ademais, se existem princípios que regulam a profusão normativa de proteção ambiental, fica consolidado o dever que tem o Estado de atuar positivamente na implementação de medidas programáticas e sistêmicas engrossando o coro das responsabilizações reflexas nas esferas patrimonial e pessoal dos incautos.

É na compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do ambiente natural que se homenageia o princípio do desenvolvimento sustentável, cujo sustentáculo fundamental é a interligação dos canais que constituem a sociedade brasileira e seus representantes, extrato

⁴ RECH, Adir Ubaldo. *A inconstitucionalidade do parcelamento de solo no Brasil*. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 11.

decorrente do art. 225 da Constituição Federal de 1988, em cuja disposição encontramos a necessária medida para a efetiva proteção do meio ambiente.⁵

A teor do mencionado dispositivo normativo, todas as pessoas têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, devendo o Estado defender, proteger e preservar suas condições para as gerações atuais e futuras. De forma que, para atender ao regramento eficiente dessa obrigação, assegurando esse direito ao homem, o Poder Público precisa compreender que ações planejadas e articuladas são fundamentais para preservar os processos ecológicos e o manejo dos espécimes, bem como instrumentalizar todas as diretrizes e disposições previstas nos sete incisos do dispositivo constitucional.

E nessa direção está o adequado planejamento urbanístico municipal, cuja regulação coordenada da correta ocupação do solo, consequência lógica decorrente da prestativa hermenêutica da lei de parcelamento do solo, bem como o aproveitamento racional dos recursos hídricos, são fatores fundamentais às grandes metrópoles tendo em vista essas sofrerem os maiores prejuízos em razão de uma ocupação sem antes haver um planejamento diretivo tecnicamente funcional.

Os instrumentos necessários à organização adequada dos espaços habitáveis em determinada região, especialmente a urbana, são articulados pelo que denominamos de urbanismo, que tem por finalidade, ainda, a correta aplicação de medidas de coordenação, controle e gestão das ações do Estado na proteção ambiental. Sob esse conceito, se aplica a epistêmica função da gestão

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Art. 225. "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade."

pública municipal de planejar a organização e execução das edificações e da ocupação do solo, com equilíbrio e sustentabilidade, promovendo a interação harmônica dos aspectos habitacionais, laborais, de circulação e lazer dos projetos urbanísticos.

Rech e Rech destacam que, em Direito Urbanístico, tanto quanto em outros ramos afins, é impossível termos um adequado gerenciamento ambiental.⁶ Apesar da regurgitante profusão normativa, os Municípios, apesar de seus Planos Diretores, não encontram ressonância efetiva para promover o equilíbrio ambiental entre o homem e o meio ambiente, especialmente, no que tange à ocupação inteligente do solo, por efetiva ausência de planejamento das ações e medidas propostas pelo Estado para resolução da questão.

A eminente observação da finalística necessidade de se planejar a ocupação do solo, especialmente o urbano, é sobejamente necessária para utilização e manejo da prestação de serviços públicos essenciais no Município.

Na tese argumentativa do ministro do STF, Nelson Jobim, acerca da necessidade de planejamento urbanístico, esse afirma que

à medida que as cidades brasileiras careceram desse tipo de planejamento, tivemos um afluxo de demanda no serviço de infraestrutura municipal urbana que acabou implodindo a possibilidade da prestação desse serviço. Essa é a razão básica do planejamento urbano. Temos que ter presente que todas as decisões municipais sobre planejamento urbano e uso do solo urbano têm a ver, numa ligação finalística, com os serviços urbanos de competência do Município.⁷

Portanto, decorrente dessa linha de raciocínio, é possível sustentar a tese acerca da possível inconstitucionalidade de que se reveste a Lei Federal 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo). No diploma mencionado, extrai-se, em apertada síntese, duas formas de parcelamento urbano: posto que o parcelamento rural encontra previsão na Lei Federal 4.564/1964 (Estatuto da Terra) e em nenhuma das disposições se verifica sintonia com o mandamento normativo previsto nas disposições constitucionais de preservação da

⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 9.

⁷ Trecho do voto do Ministro Nelson Jobim dado ao Recurso Extraordinário n. 193.749-1.

biodiversidade e proteção dos ecossistemas como forma de garantir o bem-estar social das atuais e futuras gerações.

A primeira forma, prevista no art. 2º, §1º da lei, dispõe sobre o denominado “Loteamento”, assim definido como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes. E a segunda, denominada “Desmembramento” é expressa pelo §2º do mesmo dispositivo legal que consiste na subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique abertura de novas vias e logradouros públicos nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

A diferença se mostra na operação do empreendimento. Enquanto no loteamento a lei faculta ao interessado a abertura de novas vias de circulação, no desmembramento a lei franqueia o aproveitamento do sistema viário existente desde que não implique abertura de novas vias e logradouros, entretanto, silencia a norma quanto à proteção do meio ambiente ou ao equilíbrio da biodiversidade e dos ecossistemas consoante a previsão constitucional do art. 225.

Ressalta-se daí a possível e evidente falha legislativa, consciencial e fiscalizatória, na omissão criacionista de medidas protetivas destinadas ao equilíbrio da biodiversidade e do ecossistema na ocupação dos espaços urbanos municipais. Destaca-se que essa falha pode ser justificada por uma incongruência normativa de recepção constitucional da Lei de Parcelamento do Solo, visto que a CF foi promulgada em 1988, e a Lei Federal em 1979, ou seja, dez longos anos anteriores.

Todavia a hermenêutica jurídico-normativa não se faz de maneira isolada e, portanto, a despeito da precária recepção da Lei de parcelamento do solo, o art. 225 da CF/88 deve ser interpretado em consonância com as 16 diretrizes de política urbana municipal previstas no art. 2º da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), não se olvidando o art. 30 da nossa Constituição que trata da autonomia municipal para legislar sobre assunto de peculiar interesse.

Logo, se o parcelamento de solo urbano não contemplou a proteção ambiental em seu núcleo, afrontando a disposição constitucional do art. 225, o Estatuto da Cidade contemplou, no art. 2º, VI, a ordenação e controle do uso do

solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambientais e, em seu inciso VII, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural, paisagístico e arqueológico.⁸

De fato, esbarramos, a todo momento, no princípio da autonomia municipal previsto no art. 30 da Constituição vigente, pois toda a profusão normativa remete à regulamentação por lei municipal. A inobservância integrada desse regramento normativo provoca uma verdadeira “colcha de retalhos” ambiental, haja vista que em absolutamente nenhuma lei, se admite ou se impõe a obrigatoriedade de concatenação e agregação das áreas verdes, Unidades de Conservação ou corredores ecológicos existentes ou pendentes de criação.

Assim, de nada adiantará determinar percentuais de área verde se não se planejar o atrelamento dessas áreas mencionadas. Tais reservas devem se vincular a agrupamentos em determinado raio de espaço. Em outro viés, deve o homem ter consciência de sua missão e responsabilidade social, e ainda, o Estado deve implantar meios de efetiva fiscalização ambiental.

Segundo a afirmativa de Nusdeo apud Chuvite,

o sistema econômico atua como mero intermediário entre o meio ambiente e [...] o meio ambiente. Por mais paradoxal que possa parecer esta afirmação, é o que, de fato, ocorre. A atividade econômica do homem consiste, em essência, no retirar da biosfera elementos que, mais cedo ou mais tarde, a ela retornarão, sob diversas formas ou modalidades.⁹

O movimento ético-cultural de autoafirmação municipal

O imperialismo subordinou uma cidade a outra retirando a autonomia política e social das cidades subordinadas. Ocorreu a transferência do poder para um elemento nuclear que se convencionou chamar de “cidade-capital”. Após a usurpação do poder das cidades pelo imperialismo, esse suprimiu a

⁸ BRASIL. *Lei Federal 10.257, 2001*. Estatuto da Cidade. “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; [...] g) a poluição e a degradação ambientais; [...] VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites das sustentabilidades ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; [...]”

⁹ CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. *Direito Ambiental*. São Paulo: Barros, Fischer e associados, 2010. p. 35.

horizontalidade dos poderes, dificultando o manejo e o gerenciamento das estruturas municipais.

O movimento cultural e ético de constituição das cidades é de fundamental importância. A sociedade e o Estado devem acautelar-se para que tal movimento não atropale o crescimento natural do meio ambiente, cujo crescimento é determinante à proteção da fauna e da flora. O viés enfatizado aqui é de que a expansão cultural do crescimento urbano desordenado das cidades tem envolvimento direto com as espécies que crescem ao seu redor e em seu íntimo.

A maior contradição se verifica na instituição de áreas de estacionamento e estruturação urbana em detrimento de áreas verdes e Unidades de Conservação. As cidades têm plena capacidade de nascer, crescer e se desenvolver de forma sustentável. Podem, sim, pavimentar ruas sem prejuízo da mobilidade urbana e do meio ambiente. A divisão dos espaços dialeticamente construídos tem por finalidade atender, não só à legislação urbana, mas à harmonia e à proteção ambientais previstas na lei maior brasileira.

Porém, os espaços verdes e as matas ciliares devem ser mantidas ecologicamente em equilíbrio com a consequente preservação das encostas de rios, riachos e outros espaços naturais. É necessário que o enfrentamento da problemática ambiental não coloque em risco os espaços ocupados, sob pena de grandes empresas abandonarem os locais em que estão instaladas.

O movimento de autoafirmação municipal-humana decorreu da necessidade do homem de progredir, de crescer e obter maior conforto para sua prole. Em sua busca, procurou o homem a agregação social, aproximando as vilas e as comunidades para que a convivência pacífica lhes permitisse comungar dos mesmos objetivos e, assim, manter o bem-estar geral dos indivíduos. Para tanto, as cidades instalavam-se nos pontos mais altos, para se prevenir de enchentes, ou em locais mais próximos de fontes de recursos hídricos e vegetação frutífera.

Isso mostra que o homem sempre priorizou a retirada de seu sustento e a promoção de seu bem-estar do meio ambiente, do ecossistema e da biodiversidade onde procurou se instalar. Assim, ocorreu o advento da organização municipal, do qual a hierarquia normativa criada parametrizou a regulação dos atos do homem e do cidadão em vilas, feudos e cidades ao longo do tempo.

Nas palavras de Rech e Rech, o indivíduo peregrina sempre em busca do melhor, se satisfaz momentaneamente para, logo em seguida, perceber sua insatisfação crônica. Percebe que tendo sido ele, feito à imagem e semelhança de Deus, considera o meio ambiente natural “criatura” da divindade e, portanto, apta à servidão de suas necessidades. Ademais, nos períodos de isolamento social, sempre buscou a perfeição de seu *habitat* a qualquer preço.¹⁰

Para Munford apud Rech e Rech, “a principal função da cidade é converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos de arte, a reprodução biológica em criatividade social”.¹¹ Contudo, dada a imperfeição humana, a atividade predatória do homem fê-lo desrespeitar os espaços ecologicamente necessários de preservação. E, onde se esperava uma ocupação por zonas urbanisticamente projetadas, essas foram ocupadas de maneira irregular e desenfreada, provocando desequilíbrios, reflexo dos dias atuais.

Soma-se a isso a exploração desproporcional dos recursos encontrados nos lugares onde a biodiversidade mostrava-se ambientalmente rica. Portanto, nesses locais, o homem expandiu sua ocupação sem cotejar a possibilidade de que os recursos ali disponíveis eram esgotáveis. Desenvolveu as cidades, cultural e economicamente, desrespeitando o ecossistema, impondo o afastamento da fauna local e provocando, em nome do progresso, a destruição futura do bem-estar e do produto de sua subsistência.

Caminhando a passos lentos, precisamos compreender os aspectos inerentes ao urbanismo atual e sua intrínseca relação com o meio ambiente, e, para tanto, é necessário compreender a formação histórica da pólis, das cidades, visto que se confundem efetivamente com a origem do próprio estado territorial.

Há muito as cidades-estado da antiga civilização possuíam soberania e autonomia política e eram localizadas em áreas ambientalmente sustentáveis, perto de rios e vegetação. Essas nasciam, a partir da delimitação de áreas urbanas, de perímetro urbano que detém normas de ocupação e zoneamento do perímetro urbano. Mas o que se verifica, atualmente, é que a ausência de

¹⁰ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 18.

¹¹ *Ibidem*, p. 19.

instrumentos de controle acaba fomentando a deficiência de regras quanto aos aspectos urbanísticos. Delimitam-se os perímetros urbanos municipais por um pacto de exclusão social, que nada mais é que um conjunto de regras de convívio do homem no meio onde se instala.

Boa parte da população está excluída da regular instituição das cidades ambientalmente corretas. Na prática, após tudo estabelecido, o Poder Público regulariza generalizadamente com a instituição as arrecadações tributárias. Em razão dos excessos cometidos pelo Poder Público ao regularizar, esse incentiva sobremaneira a ocupação irregular do território.

Os altos valores desproporcionais, estabelecidos pelo Poder Público na cobrança do tributo, contribuem para aumentar a problemática social e a degradação ambiental, sem considerar a exclusão de classes menos abastadas da população na ocupação do solo. Não se verificam propostas modificadoras, políticas públicas adequadas que melhorem ou modifiquem o ambiente, como um todo, de maneira a promover a sustentabilidade e o equilíbrio da biodiversidade natural.

Espera-se que o gestor público inclua e amplie o perímetro urbano para atender ao diagnóstico de exclusão social urbanística de maneira equilibrada, obedecendo aos requisitos de zoneamento e proteção ambientais das diferentes classes, atividades e espaços ocupados, a fim de respeitar o adequado manejo desses locais, sendo de fundamental importância que se definam os espaços a serem ocupados.

Para tanto, Rech e Rech explicam que o zoneamento urbanístico e a ocupação do solo urbano se pautam pela fragmentação dos espaços urbanos das cidades, procurando manter o equilíbrio das atividades sociais em compatibilidade com o bem-estar e o convívio social de seus ocupantes. Assim, disciplina o parcelamento dos espaços por suas peculiaridades e atende ao Plano Diretor que visa, *smj*, equilibrar o ecossistema, proteger a biodiversidade natural e promover a sustentabilidade urbana.¹²

Contudo, é sobejamente necessário compreender as espécies de zoneamento, classificado como ambiental-urbanístico ou como ambiental-agrário. No zoneamento ambiental puro, se definem os espaços que não podem

¹² Ibidem, p. 171.

ser ocupados, Áreas de Proteção Ambiental (APA) e matas ciliares. Diferentemente, está o zoneamento ambiental-econômico, que define áreas ambientais que podem ser exploradas economicamente. Falamos aqui de sustentabilidade. Porquanto, qualquer ocupação deve ser ambientalmente sustentável.

São espécies de zoneamento urbanístico manejadas nos espaços urbanos, que são definidos no âmbito do Plano Diretor: Zonas Residenciais Puras (ZRPs), Zonas Residenciais Mistas (ZRM), Zonas Residenciais Populares Mistas (ZRPMS) e Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS). Segundo Silva apud Rech e Rech, “o zoneamento serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade”.¹³

Outros fatores devem, igualmente, ser considerados, como: mobilidade urbana, acessibilidade, etc., uma vez que a influência ocorre em todos os níveis através de adequadas políticas públicas. O planejamento de cidades sustentáveis demanda conhecimento científico, e essa necessidade de cientificidade e conhecimento se mostra efetivamente necessária para que a ocupação e o planejamento das cidades sejam incrementados no plano de crescimento dessas.

Além do mais, a capacitação dos gestores públicos e a correta destinação dos recursos provenientes da arrecadação tributária do Estado são elementos preponderantes nos vetores necessários ao adequado planejamento e na aplicação de medidas e políticas públicas eficientes para ocupação ordenada do solo sem prejudicar o meio ambiente natural.

Planejamento territorial, meio ambiente e diretrizes do Direito Urbanístico

É preciso compreender que para haver proteção da biodiversidade e manejo sustentável, a partir de uma ordenada e planejada ocupação territorial, é emergente a necessidade de retirar a maquiagem que reveste a democracia brasileira. O sistema federativo, ancorado na descentralização de recursos para

¹³ SILVA apud RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 171.

financiamento das operações, é arcaico, verdadeiramente obsoleto. Repensá-lo é preciso.

Em tempos hodiernos, os Municípios passam por uma qualificação de gestão que em nada perdem para as cidades-capitais. Portanto, merecem que a distribuição da arrecadação tributária lhes seja mais favorável, a fim de que a municipalidade possa desenvolver estudos técnicos eficientes e promover o adequado zoneamento urbanístico como plataforma de sustentabilidade e proteção do meio ambiente com vistas ao bem-estar das pessoas.

Ao contrário do que muitos pensam, o meio ambiente equilibrado não está só na Amazônia; está em todo o território brasileiro, em todo o Planeta. Se os cuidados se voltarem apenas aos biomas existentes na região amazônica, haverá, em pouquíssimo tempo, um desequilíbrio irreversível no restante da natureza localizada no coração das cidades e rincões do Brasil. A priorização das estruturantes ambientais e o adequado planejamento da ocupação são diretamente proporcionais à forma como se realiza a distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos, já que se deve mantê-los em propulsor equilíbrio se se quiser que haja um meio ambiente sustentável e equitativo.

É importante dedicar especial atenção à construção dos interesses e direitos fundamentais, os quais, baseados no liberalismo de Kant, Rousseau, Montesquieu, entre outros, concluiu-se acerca da necessidade de fazer cumprir a base ideológica dos arts. 5º, 6º e 7º da CF/88, princípios fundados basicamente nas teorias do marxismo e do socialismo. Apesar da temática central, não se pode olvidar que a discussão de ideologias permite o alcance da consolidação da instituição dos direitos, dentre os quais, a proteção do meio ambiente fundada no art. 225 da CF/88. A problemática é mais profunda, pois ressoa na qualificação da gestão científica e da pública, que atrapalham as adequadas medidas de proteção da biodiversidade e impedem atividades planejadas e eficientes de sustentabilidade urbanística. Fato é que estando ausentes a competência técnica e a gerencial, dificultos será também manter a efetividade dos direitos fundamentais do cidadão.

Uma rápida análise sobre o sistema democrático-presidencialista-brasileiro, desnuda-se o diagnóstico de que a estrutura gerencial pública do Estado padece de ingerências que provocam reflexos negativos diretos no

planejamento da ocupação territorial e na proteção do meio ambiente, dadas as prioridades de cada governante. Com bastante lucidez, Cintra esclarece que,

no presidencialismo, sob as condições do pluripartidarismo congressional, é o presidente já eleito que busca atrair os partidos no Congresso e compor uma maioria que lhe dê sustentação. A preservação ou a reconstrução dessa maioria exige alianças provisórias e variáveis segundo as exigências e os projetos particulares de governo e, portanto, recomposições muito frequentes de ministério, o que compromete não só a continuidade, mas também a estabilidade, a coesão, a coerência e a eficácia das políticas governamentais [...]. Não há entre as democracias constitucionais estáveis nenhuma que associe representação proporcional, pluripartidarismo e presidencialismo.¹⁴

Fato é que cada governo que assume a gestão administrativa dos programas de governos anteriores destinados a melhorar e beneficiar a população, em especial aqueles destinados à proteção do meio ambiente, tem por objetivo central a reformulação de tais políticas públicas e programas que, sem sombra de dúvida, inviabilizam a eficácia e a continuidade de tais ações. Para tanto, basta verificar a ocupação desordenada dos morros brasileiros que ocorre absolutamente de modo irregular.

Há, então, evidente segregação territorial, uma vez que os governos não procuram atender à equanimidade das diversas classes sociais, mas tão somente as classes consideradas medianas, de bom poder aquisitivo e as classes mais abastadas. Qual é a solução? Promover a continuidade coesa das políticas públicas que visem à adequada ocupação territorial valendo-se das diretrizes de zoneamento urbanístico-ambiental, a fim de criar espaços às classes menos favorecidas economicamente para morarem e, assim, impedir que ocorra a ocupação desordenada daqueles que se consideram *esquecidos* pelo Poder Público.

Não dar continuidade plena e coesa a programas institucionais de ocupação adequada e regular do território é fadar ao fracasso qualquer política pública de zoneamento que vise à proteção ambiental e à sustentabilidade. A mesma argumentação se aplica à criação demasiada de normas destinadas a

¹⁴ CINTRA, Antônio Otávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2000. p. 11.

regular a ocupação e a proteger a biodiversidade, posto que leis que retiram direitos fundamentais, ainda que subjetivamente, nascem mortas.

Isso não só pela ausência de fiscalização, mas também pelo bom-senso com que se deve tratar a questão. Somos desiguais por natureza. Respeitando a desigualdade cultural e social das comunidades será possível, ou pelo menos aceitável, que cada um ocupe o espaço ordenado que a si é permitido. Em curtas palavras, rico não pode morar perto de pobre e vice-versa. Não afirmamos isso por preconceito, mas por perceber a distância cultural, social e humana existente entre tais classes econômicas. Extrai-se daí a proeminente necessidade de efetuar mudanças nas diretrizes urbanísticas brasileiras.

A despeito da inconstitucionalidade apontada pela Lei de Parcelamento do Solo, ousamos afirmar que o zoneamento ambiental deve ser a plataforma de planejamento do Plano Diretor e não a lei retromencionada, visto que é o Plano Diretor estabelecido em âmbito municipal que possui autonomia para instituir a localização dos espaços municipais aptos à ocupação.

A degradação ambiental está na área urbana, pois a sustentabilidade, a igualdade social e a dignidade humana são inerentes à correta e adequada ocupação humana sobre o Planeta. Tais conceitos são construídos sobre um processo de planejamento territorial. As pessoas que crescem num ambiente ruim, perdem a autoestima e os próprios objetivos e perspectivas de crescimento.

A necessidade de instituição de políticas públicas que organizem as cidades e sua ocupação é de fundamental importância, devendo, inclusive, ser a prioridade do Estado. Nesse sentido, se verifica a íntima ligação entre o homem e o meio ambiente. Para tanto, basta dar especial atenção às Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

Rech e Rech esclarecem que

esse instrumento, porém, tem sido usado de forma restritiva, apenas como paliativo na regularização fundiária, quando deveria ser um mecanismo preventivo, de planejamento e de reserva de espaços em nossas cidades para as classes mais pobres, possibilitando e multiplicando o surgimento de

loteamentos populares, quer por iniciativa do poder público, quer por parte das incorporadoras privadas.¹⁵

Todavia, não se pode confundir zoneamento ambiental com zoneamento urbanístico, posto que esse afigura-se como instrumental de manejo da organização dos espaços urbanos a serem ocupados com a finalidade precípua de controle estatal e uso dos recursos de maneira sustentável por ocasião da correta ocupação; aquele visa à integração da população organizada via zoneamento urbanístico com o meio em que vive e com a biodiversidade paralela e ao fomento dos fatores essenciais a uma vida de qualidade.

Configuram-se, portanto, elementos de natureza distinta com finalidades adjacentes, servindo, ambos, para ordenar a ocupação do solo, o adequado aproveitamento dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade. O zoneamento ambiental encontra ressonância efetiva nas 21 ações previstas nos incisos do art. 8º, inseridos na Lei complementar 140/2011, cuja previsão é de cooperação entre os entes da Federação na proteção ambiental.

Fiscalização do zoneamento urbano e sustentabilidade ambiental

A destruição gradual e silenciosa da biodiversidade, assim como a ocupação desordenada dos espaços territoriais trazem impactos negativos nos contextos social e econômico da Nação, cujos aspectos demonstram a efetiva necessidade de concretizar medidas de coordenação e controle de ordem pública e planejamento estrutural, bem como do adequado direcionamento dos tentáculos fiscalizatórios da Administração Pública por qualquer uma de suas agências regulares. Isso deve ocorrer no sentido de lançar mão de medidas eficientes e programas governamentais aplicáveis e mitigadores da destruição do meio ambiente, a fim de garantir a aplicabilidade de leis e planos de zoneamento incansavelmente propostos.

Nas palavras de Rech e Rech, o conceito de meio ambiente deve ser encarado de forma holística, ampla, olvidando-se o conceito tradicional e ultrapassado os antes estabelecidos. Segundo eles,

¹⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 185.

é exatamente essa visão de ambiente que define como ele deve ser entendido e propicia um planejamento mais eficiente, que tem por efeito o bem-estar do homem, inclusive o imediato, sem, com isso, causar prejuízos ao meio ambiente e à própria possibilidade de continuidade de nossa existência. Essa visão holística auxilia na formação de um entendimento sólido o suficiente para o planejamento e a construção do todo sem prejuízo das partes, e das partes sem prejuízo do todo.¹⁶

Na inteligência dos arts. 23, VI, VII e 225 da CF/88,¹⁷ encontramos a plataforma originária da razão existencial da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), seus fins e mecanismos de aplicabilidade, bem como a competência estatal para modular sua eficácia, cujo art. 2º traz os princípios orientadores necessários a balizar seu revestimento legal.

Seu manejo tem por finalidade preservar, melhorar e recuperar a qualidade do meio ambiente natural e necessário à manutenção da vida, assegurando, no entanto, adequadas condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção sistêmica da dignidade da vida humana. A despeito de outros aspectos relevantes, mas não menos importantes estão os princípios da manutenção do equilíbrio ecológico; da racionalização dos recursos naturais; do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; da proteção e preservação dos ecossistemas; do controle e zoneamento das atividades poluidoras; do incentivo à produção científica de proteção dos recursos ambientais; do monitoramento da qualidade ambiental; Da recuperação ambiental; da proteção preventiva e da educação ambiental.¹⁸

¹⁶ Ibidem, p. 71.

¹⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;” [...]

_____. “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

¹⁸ BRASIL. *Lei Federal 6.938/1981*. “Art. 2º [...] I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII – recuperação de áreas degradadas; IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação; X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.”

Mas, efetivamente, é necessário mais que legislação, diretrizes, marcos legais e políticas públicas para a realização eficiente das ações de proteção e preservação do meio ambiente de forma sustentável, pois, de acordo com Rech e Rech, “ano após ano, se repetem os mesmos problemas decorrentes de ocupações humanas em locais inadequados ou de forma não sustentável, pois as soluções sempre foram paliativas, nunca ações cientificamente sustentáveis”.¹⁹

Não estamos afirmando que tais instrumentos são desnecessários à proteção dos espaços ambientais, mas que tais instrumentos carecem de fiscalização em sua exectoriedade, porquanto leis e diretrizes operam no plano normativo e, ainda que atuais e efetivas, não são aplicáveis sem o exercício do Poder de Polícia do Estado para garantir sua eficácia através de agentes públicos com mentalidade preservacionista.

Para tanto, mostra-se necessária uma detida análise dos conceitos: eficiência; sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; meio ambiente; bem ambiental; proteção preventiva, Poder de Polícia; guardas municipais; e zoneamento ambiental.

Os princípios que regem a Administração Pública estão inseridos no art. 37 da CF/88, e inserto pela EC 19/1998 está o princípio da eficiência, que segundo Rech e Rech, inexistente normativa de conteúdo aplicável por inteligência dispositiva se a norma não se revestir com o manto do princípio da eficiência, pois a almejada segurança jurídica para o real exercício do desenvolvimento sustentável, que é garantidor do equilíbrio ambiental, se dá pela manutenção dos atos do Poder Público praticados com planejamento e cientificidade acerca do objeto nuclear.²⁰

Como já dito, é preciso mais que a existência de imposições normativas para garantir a proteção ambiental dos espaços territoriais urbanos e rurais; é preciso fiscalizar a normativa que regula os planos e as diretrizes da tutela ambiental e a ocupação das zonas espaciais de ocupação, pois, na lição de Rech e

¹⁹ RECH, Adir Ubaldino; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 49.

²⁰ *Ibidem*, p. 50.

Rech apud Kant, “de fato, a diversidade das regras necessita de princípios, mas é exigência da razão que leva ao entendimento cientificamente correto”.²¹

Sendo certo que a adoção de métodos e instrumentos que assegurem o alcance sistêmico dos objetivos eleitos em processo científico não é outra coisa senão a materialização do princípio da eficiência, que se afasta da mera liberalidade do gestor público para apresentar resultados articulados e positivos à sociedade.

O grau de subjetivismo inerente a esse princípio em comento atrapalha sua real aplicabilidade, conquanto Rech e Rech afirmam que “muito pouco temos avançado nesse sentido, e a ineficiência é notícia todos os dias”.²²

Na presente sugestão de pesquisa, se vislumbra a possibilidade de manejo das guardas municipais brasileiras, cuja premissa basilar é a proteção preventiva da sociedade como ferramenta de proteção dos espaços ambientais e da fiscalização da ocupação ordenada do território nos termos do art. 5º, VII, X e XII da Lei 13.022/2014,²³ cujo *caput* dispõe sobre as competências específicas dessa instituição de caráter civil e preventivo, com vistas à proteção do patrimônio ambiental do Município, adotando medidas educativas e preventivas na aplicação dos planos operacionais das políticas públicas e a fiscalização, inclusive em parceria com outros órgãos do Estado, para tornar efetiva a adequada utilização dos programas governamentais de zoneamento ambiental em consonância com o Plano Diretor visando à proteção e à preservação do meio ambiente, sem, necessariamente, adotar instrumentais de repressividade e punição do agente causador do dano.

²¹ KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Trad. de Manoela Pinto dos Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1997. p. 302, apud RECH; RECH, op. cit., p. 50.

²² *Ibidem*, p. 53.

²³ BRASIL. *Lei Federal 13.022, de 2014. (Estatuto Geral das Guardas Municipais)*. “Art. 5º. São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: [...] VII – proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas; [...] X – estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas; [...] XII – integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano-municipal;” [...]

Referências

ANA. Agência Nacional de Águas. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: encarte especial sobre a crise hídrica. 2014. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/docs/crisehidrica.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *La cité Antique: étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Paris: Hachette, 1864. *E-book*: Libris, 2006.

CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. *Direito Ambiental*. São Paulo: Barros, Fischer e associados, 2010.

CINTRA, Antônio Otávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Distrito Federal: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/007234.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 23.

RECH, Adir Ubaldo. *A inconstitucionalidade do parcelamento de solo no Brasil*. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 11.

SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. *Guarda Municipal e a responsabilidade dos municípios pela segurança pública*. Curitiba: Juruá, 2015.

SILVA, Anderson Costa e; ARAÚJO, Edgar Luiz de (Org.). *Direito Ambiental: temas polêmicos*. Curitiba: Juruá, 2015.

Licenciamento Municipal-Ambiental

Licenciement Municipal de L'environnement

Mozart Leite de Oliveira Júnior *

Resumo: A Constituição Federal de 1988 erigiu o Município como uma entidade federal. Nesse contexto, dicorre-se sobre a competência do Município para o licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras constituindo-se num instrumento de proteção do meio ambiente ante os impactos locais através de seus estudos, etapas e tipos de licença.

Palavras-chave: Competência. Instrumento. Proteção.

Résumé: La Constitution Fédérale de 1988 a érigé la municipalité comme une entité fédérale. Dans ce contexte, l'auteur parle sur la compétence de la municipalité pour les licenciement des activités effective ou potentielle polluante constituant un instrument de protection de l'environnement face aux impacts d'intérêt local par le biais de leurs études, les étapes et les types de licence.

Mots-clé: Compétence. Instrument. Protection.

Considerações iniciais

Considerando que é nas cidades que o cotidiano se materializa de forma concreta e mais próxima de todos os cidadãos, a atividade desenvolvida pelos Municípios, na análise e concessão de licenças ambientais, assume vital importância na medida em que as consequências de toda ação governamental é sentida por todos. Assim, a atividade licenciadora do Município para o exercício de uma atividade potencialmente poluidora ao meio ambiente urbano é um exemplo da importância do papel e da competência atribuída aos Municípios no estudo e efetivação das políticas públicas sob sua alçada.

Conceitua-se *licenciamento ambiental*, nos termos atualmente vigentes, como sendo o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.¹

* Procurador Federal, Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS). Aluno não regular na disciplina "Direito Urbanístico-Ambiental" do curso de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

¹ Art. 2º, I, da LC 140/2011.

Por meio deste trabalho, realizaremos uma revisão bibliográfica sobre o tema apontando à evolução legislativa e à sua aplicação na vida cotidiana. Não podemos deixar de analisar a própria evolução da competência do Município a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), levando-se em conta a Lei do Município de Porto Alegre, alterada pela Lei 10.306/2008, que dispõe sobre o licenciamento ambiental.

Os Municípios na Constituição Federal de 1988

A CF/88 enuncia que o Município integra a Federação² como também reconhece sua autonomia política dentro da organização político-administrativa.³ Essa autonomia se assenta em quatro capacidades: capacidade de auto-organização; capacidade de autogoverno; capacidade normativa própria sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva; e capacidade de autoadministração.⁴

A par de suas atribuições exclusivas, o Município detém competência material comum⁵ conjuntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal em diversas áreas, dentre elas a de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.⁶ Não podemos deixar de referir a competência do Município em legislar de forma exclusiva sobre assuntos de interesse local⁷ e suplementar a legislação federal e a estadual.

² “Art.1º da CF/88: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.” [...].

³ O art. 29 da CF/88 prescreve: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

⁵ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;” [...].

⁶ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” [...].

⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local;” [...]. Conforme FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997: “A Constituição em vigor preferiu adotar a técnica de enumerar as competências dos Municípios, em lugar de fazer como as anteriores, que preferiam deixá-la explícita na referência ao “peculiar interesse municipal”. Interesse Local. Desde a Constituição de 1934 (art. 13, *caput*), atribuía-se ao Município a competência nas matérias de seu “peculiar interesse”. Essa expressão deu lugar à controvérsia, mas acabou o seu sentido por cristalizar-se na lição da doutrina. De acordo com o ensinamento de Dória, deve-se entender por “peculiar

A competência legislativo-ambiental prevista na CF/88 estabelece a competência concorrente,⁸ cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados-membros e ao Distrito Federal normas específicas.

Frise-se, por oportuno, que não existe hierarquia entre os entes que fazem parte da Federação brasileira, posto que são autônomos e independentes entre si (art. 18 da CF/88), todavia devem guardar observância aos mandamentos definidos no próprio texto constitucional.⁹

Vale aqui ressaltar a crítica realizada por Carraza¹⁰ ao dizer que os Municípios não influenciam, muito menos decidem no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados) nem na Câmara dos Deputados (casa do povo).

Esta *ausência* de influência explicará a evolução em matéria ambiental do desenvolvimento do estudo do Licenciamento Ambiental-Municipal.

Competência municipal do licenciamento ambiental

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, erigiu o grande marco teórico para o Direito Ambiental brasileiro. Foi o primeiro diploma legal a prever o licenciamento ambiental para atividades potencialmente poluidoras.¹¹ Convém salientar que, à época, o

interesse municipal tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente de seu interesse” (DÓRIA, A. de S. Autonomia dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo: Edusp, n. 24, p. 419). Assim estariam incluídas na competência municipal questões que fossem de interesse preponderante do Município, embora não exclusivamente de interesse local. O texto em estudo refere-se a “interesse local” e não mais a “peculiar interesse”. Forçoso é concluir, pois, que a Constituição restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que embora de seu interesse também são do interesse de outros entes.”

⁸ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]”

⁹ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.

¹⁰ CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 143.

¹¹ “Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.” [...].

Município não integrava o modelo federativo brasileiro, tal como previu posteriormente a CF/88.

O Decreto 88.351, de 1º de junho de 1983, foi o primeiro diploma a regulamentar o licenciamento ambiental, mas o fez de forma a excluir a competência municipal para tanto, concentrando, nas mãos dos Estados-membros, a realização do mister.¹² A Resolução Conama 1,¹³ de 23 de janeiro de 1986, seguiu privilegiando a competência estadual e a competência da Secretaria Especial do Meio Ambiente, posteriormente sucedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente.¹⁴

Apesar da omissão da Lei 6.938/1981 quanto à competência dos Municípios em licenciar as atividades potencialmente poluidoras, a Resolução 1 previu a competência supletiva dos Municípios, em fixar diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.¹⁵ Mormente tal previsão a despeito de posição em contrário,¹⁶ entendemos que a possibilidade de fixação de diretrizes não se confunde com competência para licenciar. Diretrizes, como o próprio nome indica, são orientações ou rumos a

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.”

¹² “Art. 18. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão **estadual competente**, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

¹³ “Art. 2º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente; Art. 3º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação da SEMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.”

¹⁴ A Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior, foi extinta pela Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). As atribuições em matéria ambiental são atualmente do Ministério do Meio Ambiente.

¹⁵ “Art. 5º. O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais: Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber ao Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.”

¹⁶ NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. *Licenciamento Ambiental na Lei Complementar 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 83.

serem observados nos casos de peculiar interesse, ao passo que a competência encerra a parcela de poder de que detém determinado ente público.

Com a promulgação da CF/88, o Município passou a integrar a Federação com a competência de legislar sobre o interesse local e competência concorrente em matéria ambiental. A ideia de interesse local não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete dada comunidade findará, de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica. Sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício a uma parte do todo se expande a esse todo. Os interesses locais dos Municípios são os que atendem imediatamente às suas necessidades imediatas e indiretamente, em maior ou menor repercussão, às necessidades gerais.¹⁷

A Lei 7.804, de 18 de julho de 1989, alterou a redação da lei 6.938/1981.¹⁸ O novo regramento não afastou as discussões até então existentes quanto à competência dos Municípios de procederem ao licenciamento. Por tal razão, a Resolução 11/94 do Conama, considerando que a participação dos Municípios no licenciamento deveria ser orientada e definida, criou um grupo de trabalho e conferiu à Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente a atribuição de revisar o regramento do licenciamento ambiental. Veio, então, a ser editada a Resolução 237/1997 com a finalidade de promover nova regulamentação do licenciamento ambiental abrangendo os entes federativos.

Inicialmente, cumpre referir que a Resolução Conama 237/1997 se tornou um marco¹⁹ em matéria de licenciamento ambiental nacional. Estabeleceu, em seu art. 7º, a competência em um único nível e a competência de cada ente federado.

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 311.

¹⁸ Art. 1º, VII – o art. 10 passa a vigorar na forma seguinte: “Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.”

¹⁹ Além de estabelecer propriamente a definição de competência para licenciar, a Resolução Conama 237/1997 fixou a definição de atividades atinentes ao licenciamento como a definição de licenciamento, licença, estudos ambientais, impacto ambiental, dentre outras.

Enquanto a União e os Estados lutavam para fazer prevalecer seus interesses, na maioria das vezes, a competência dos Municípios não era reconhecida por conta da ausência de previsão legal expressa na Lei 6.939/1981 e da inexistência da citada lei complementar. Tratava-se, é claro, de um entendimento equivocado, pois a CF/88 dispôs expressamente nos incisos II, VI e VII do art. 23 sobre a competência municipal em matéria de meio ambiente, estabelecendo, ainda, no *caput* do art. 225, que todo Poder Público deve agir para defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²⁰

Segundo a Resolução Conama 237/1997 compete ao órgão ambiental-municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o Licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental-local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Fixou-se a competência no caso dos Municípios pelo critério *impacto local do empreendimento*, diferentemente dos outros entes, quando se adotou uma gama maior de critérios, como: critério da dominialidade do bem,²¹ geográfico,²² monopólio da União²³ e segurança nacional.²⁴

Mas, na prática, nem sempre era fácil estabelecer a competência. Parecia muito mais claro que todos eles devessem ser subjugados por um critério mais abrangente – o da prevalência do interesse – e, a partir disso, era evidente que o interesse nacional se sobrepunha ao interesse dos Estados, e o interesse desses últimos sobre o dos Municípios.²⁵

²⁰ FARIAS, T. Q. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 4. ed. São Paulo: Fórum, 2013. p. 116.

²¹ “Art. 4º – Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão executor do Sisnama, o licenciamento ambiental, a que se refere o art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.”

²² “Art. 4º, II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; observa-se que, no caso, se o empreendimento estiver localizado entre dois ou mais municípios o fundamento é o Art. 5º. Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal.”

²³ “Art. 4º. IV – destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).”

²⁴ Art. 4º. V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

²⁵ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 6. ed. São Paulo: RT, 2015. p. 68.

Para o Município exercer sua competência para o licenciamento ambiental, estabeleceu a resolução, da mesma forma que para os demais entes federados fosse implementado o Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados.²⁶

É relevante destacar o papel do Município no procedimento licenciatório de competência da União ou dos Estados, nos casos em que deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e à ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.²⁷

Mormente, a edição da Resolução 237/1997 do Conama instaurou, na doutrina, a discussão: se ato administrativo poderia dispor sobre a repartição de competência para emissão de licença ambiental²⁸ sendo considerado por parcela da jurisprudência como inconstitucional por estabelecer a competência em um único nível,²⁹ o que afrontaria, em tese, o art. 23 da CF/88.

Há quem afirmasse a ausência de vício de constitucionalidade³⁰ porque a resolução foi editada com a finalidade de repartir as competências a partir do

²⁶ “Art. 20. Resolução Conama 237/1997.”

²⁷ “Art. 10, §1º, da Lei 10.306/2008.”

²⁸ FARIAS, op. cit., p. 116.

²⁹ Art. 7º da Resolução Conama 237/1997.

³⁰ No sentido de ausência de vício de constitucionalidade “ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS DE DRAGAGEM E BOTA-FORA DA FOZ DO RIO CAMBORIU. LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO. O fato de o bem afetado pertencer à União não implica a necessidade de licenciamento ou fiscalização ser realizado pelo órgão federal competente. O que interessa, segundo a lei, é a magnitude do dano (§ 4º, do art. 10, da Lei 6.938/81). O licenciamento deferido pela FATMA, órgão estadual de controle ambiental, não exclui a possibilidade de que o IBAMA, no exercício da competência prevista no art. 23, VI, da CF/88, impeça a realização da obra, uma vez constatada a degradação ao meio ambiente. Não se vislumbra inconstitucionalidade impingida na Resolução 237 do CONAMA, tendo-se em vista que foi expedida em harmonia com a Constituição da República e com a legislação federal, sendo, portanto, meio legislativo idôneo para esmiuçar e regulamentar o comando legal que, por sua natureza geral, não se ocupa de questões específicas e particulares.” APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA n. 2002.72.08.003119-8, Relator Valdemar Capeletti, 4ª Turma DJ 28/09/2005, p. 889. Em sentido contrário: “ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL DIREITO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Defende a apelante que a competência para o licenciamento no sítio Costa dos Corais/AL não seria do órgão federal, *in casu*, o IBAMA, mas sim do órgão administrativo estadual, ao fundamento de que o art. 10 da Lei 6.938/81 teria sido recebido como Lei Complementar, não podendo subsistir, por inconstitucionalidade, os arts. 4º e 6º da Resolução Conama 237/97, havendo, outrossim, vício de ilegalidade por contrariedade à Lei 6.938/81.- Intuitivo que a procedência da pretensão recursal implicará, por imperativo lógico, a discussão acerca da constitucionalidade das disposições legais que

regramento da Lei 7.804/1989.³¹ Mas essa discussão perdeu seu objeto quando da edição de Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011.

A Lei Complementar 140/2011 trouxe uma série de critérios para definição de competências semelhantes às da Resolução Conama 237/1997, que continuará a ser aplicada naquilo que não contrariar a lei complementar citada.³²

Compete ao Município³³ promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local,³⁴ conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, ou localizados em Unidades de Conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.³⁵ Não obstante sua competência, convém salientar que poderão ser firmados convênios e acordos de cooperação técnica e outros instrumentos entre o Município e os demais entes federativos.³⁶

Se, de um lado, foi mantido o critério do alcance dos impactos ambientais diretos do empreendimento para definição da competência municipal, por outro, a lei determina que os Conselhos Estaduais definam a tipologia específica desses impactos com base em estudos considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Tal delegação aos Conselhos Estaduais acaba por também gerar indefinição. A intenção do legislador, ao fazer isso, foi contemplar as diversas

atribuíram competência ao IBAMA para o licenciamento sem o respaldo em lei complementar, a que decorre, *in casu*, do art. 4º, I, da Resolução CONAMA 237/97, editada com fundamento no parágrafo 4º do art. 10 da Lei 6.938/81, na redação atribuída pela Lei 7.804/89.- Arguição de inconstitucionalidade que se acolhe. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. AC 20048000010296 – Apelação Cível AC 430543/AL. Relator: Desembargador Federal Edílson Nobre. Órgão Julgador: Quarta Turma Diário da Justiça Eletrônico TRF5 (DJE) – 28/10/2010 – Página 780.

³¹ Nascimento (2015, p. 87).

³² THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 3. ed. Salvador: Podivm, 2013. p. 259.

³³ Lei 11.520/2000 Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <www.licenciamentoambiental.rs.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2016. “Art. 69 – Caberá aos Municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Parágrafo único – O órgão ambiental competente proporá, em razão da natureza, característica e complexidade, a lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local ou quais deverão ser aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

³⁴ Resolução Consema 102, de 24 de maio de 2005. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/res102-5>>. Em seu anexo descreve as atividades consideradas de impacto local. Acesso em: 11 set. 2016.

³⁵ Art. 9º, XIV, “a” e “b”, da LC 140/2011.

³⁶ Art. 4º, II, da LC 140/2011.

realidades locais de cada Estado, que levaria também em conta as peculiaridades regionais, mas, na prática, a competência administrativo-municipal foi dada aos governos estaduais, que poderão concentrar ou descentralizar um número maior ou menos atribuições conforme os interesses do governador de plantão o que pode gerar, ainda, mais insegurança jurídica.³⁷

Com efeito, não existem garantias de que o Poder executivo Estadual não caia na tentação de estadualizar ou de não municipalizar atribuições de interesse local com o intuito de facilitar ou de dificultar o controle ambiental ou, simplesmente, concentrar poder. Importa salientar que os órgãos estaduais de meio ambiente têm a maioria no seu respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente, cuja composição é estabelecida por decreto estadual.³⁸ Caberá a sociedade civil, ao Ministério Público e ao Judiciário, quando provocado, assegurar a competência municipal.

Por fim, para que o Município possa fazer o licenciamento, será necessário que uma lei municipal³⁹ o discipline, observando os limites da LC 140/2011, já que as limitações ao direito de propriedade só poderão ser realizadas por meio de lei, além de dotar um órgão especializado devidamente estruturado, com profissionais tecnicamente habilitados, de preferência não transitórios, para garantir idoneidade ao procedimento.

Passemos, agora, à análise dos estudos exigidos para o licenciamento ambiental.

Estudos exigidos para o licenciamento ambiental-municipal

O órgão ambiental competente para licenciar será o mesmo para definir projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.⁴⁰

A Constituição Federal em seu art. 225, §1º, IV, erigiu como norma constitucional para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de

³⁷ FARIAS, op. cit., p. 117.

³⁸ Idem.

³⁹ Em Porto Alegre, a Lei Municipal 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008, dispõe sobre licenciamento ambiental.

⁴⁰ Art. 13. Lei Municipal 8.267/1998. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM), previamente, tornará públicas as exigências mínimas para análise do pedido de licença ambiental para cada ramo de atividade ou empreendimento, respeitadas as disposições da legislação ambiental.

significativa degradação do meio ambiente o Estudo Prévio de Impacto Ambiental.⁴¹

Trata-se de instrumento de planejamento que visa a quantificar e qualificar, o máximo possível, de forma antecipada, os impactos ambientais oriundos de determinada atividade e, por isso mesmo, considerado um procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais.⁴²

O EIA é a denominação do instrumento de gestão ambiental, utilizado para exigir estudos para concepção, localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que se valem de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.⁴³ Considera-se impacto ambiental qualquer alteração nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por toda forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais.⁴⁴

O procedimento compreende elementos subjetivos e objetivos. Os primeiros são: o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a autoridade competente. Os segundos são: elaboração das diretrizes; estudos técnicos da situação ambiental; Relatório de Impacto Ambiental (Rima),⁴⁵ e a avaliação do órgão competente.⁴⁶ Esse deve ser uma apresentação simplificada em linguagem bem acessível ao público, do conteúdo e dos resultados do EIA, porquanto esse é elaborado segundo critérios técnicos. Como decorrência lógica, o relatório deve conter as mesmas informações e análises constantes do estudo.

O EIA e o Rima constituem em instrumentos que deverão ser encaminhados ao órgão ambiental para análise do licenciamento, sem se

⁴¹ Antes disso, a própria Resolução Conama 01/1986 já dispunha sobre a matéria.

⁴² BECHARA, apud GUERRA; GUERRA, op. cit. p. 129.

⁴³ Art. 9º, §1º, da Lei Municipal 8.267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

⁴⁴ Art.1º, I, II, III, IV da Resolução Conama 01/1986.

⁴⁵ Art. 9º, §2º da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008. Rima é a denominação do instrumento de gestão ambiental, utilizado para exigir os estudos simplificados, a fim de avaliar as interações da implantação ou da operação de uma atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental.

⁴⁶ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 289.

constituírem em garantia prévia de que a atividade será licenciada, uma vez que a autoridade licenciadora, se entender desfavorável, poderá deixar de conceder o licenciamento. É preciso destacar que o impacto não precisa ser, necessariamente, efetivo, podendo ser apenas potencial, pois, dentro do papel preventivo do Direito Ambiental, se observa que o potencial de impacto é às vezes mais importante do que o impacto efetivo. Por vezes, uma atividade licenciada pouco ou nada polui efetivamente, mas tem um potencial degradador imenso.⁴⁷

A Lei 10.527/2001 introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), competindo aos Municípios definir empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dele necessitarão, para obter licenças ou autorização para construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Como instrumento de desenvolvimento de política urbana, presta-se a identificar “o impacto que determinado empreendimento ou obra terá sobre o seu entorno, sobre a coletividade que o cerca tanto de moradores como de usuários permanentes”.⁴⁸ Busca-se verificar os efeitos que determinado empreendimento, não restrito à potencialidade de danos ao meio ambiente, mas também quanto aos efeitos sobre seu entorno e a capacidade de gerar transtornos na vida dos munícipes.

Não é pacífica na doutrina a obrigatoriedade do EIV. Para uma corrente o estudo é obrigatório. Para Oliveira o estudo seria condição de aprovação do empreendimento e exigência formal à expedição de alvará de licença.⁴⁹ Para outros esse seria necessário tão somente nas hipóteses em que o empreendimento causasse significativa degradação ambiental.⁵⁰ Em todo caso, conforme a própria dicção do Estatuto da Cidade, caberá ao Município indicar, na Lei Municipal, quais são os empreendimentos que deverão apresentar esse estudo, como também poderá exigir outros estudos relacionados com interesse e realidade local⁵¹ ou ainda as atividades dispensadas de qualquer estudo.

⁴⁷ FARIAS, op. cit., p. 50.

⁴⁸ SANT'ANNA, Mariana Senna apud SOUZA, Demétrius Coelho. *O meio ambiente das cidades*. São Paulo: Atlas, 2010.

⁴⁹ OLIVEIRA, apud SOUZA, Demétrius Coelho. *O Meio Ambiente das Cidades*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 106.

⁵⁰ FIORILLO, apud SOUZA, op. cit., p. 107.

⁵¹ “§3º, art. 9º. §3º da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008. “A critério da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, no RIA poderão ser exigidos os seguintes estudos

Vejamos a seguir as etapas do licenciamento.

Etapas do licenciamento ambiental-municipal

A Lei Complementar 140/2011 não indicou as etapas do processo de licenciamento. Por sua vez, a Resolução Conama 237/1997 estabeleceu um item a ser cumprido pelo empreendedor a fim de obter seu licenciamento. A questão merece atenção porque nem sempre, na legislação municipal se tem, de forma clara, o procedimento a ser perseguido. Isso acarreta muitas dúvidas, inseguranças e elevados custos porque pior que não obter licença ao empreendimento é não obter licença por falhas decorrentes da desinformação ou supressão de algum direito ao administrado.

São as seguintes as etapas:

*1. Definição do órgão ambiental competente e os documentos necessários ao início do procedimento*⁵²

Relembrando o que dissemos anteriormente, a Resolução Conama 237/1997 previu que empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência. Tal regra foi reafirmada pela LC 140/2011 com a possibilidade de os entes federativos interessados poderem se manifestar ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

A identificação de qual ente é competente para licenciar sempre foi uma questão tormentosa, levando-se em conta os critérios estabelecidos, ou ainda, a prevalência do interesse.

A delimitação do impacto local do empreendimento para atribuir competência ao Município⁵³ também é o principal norte que deverá guiar o empreendedor. É preciso que se reafirme que o licenciamento ambiental é atividade complexa, devendo o empreendedor, profissional cercar-se, também,

dentre outros que o órgão ambiental entender necessários: a) estudos de tráfego; b) levantamentos de vegetação; c) impactos no solo e rochas; d) impactos na infra-estrutura urbana; e) impactos na qualidade do ar; f) impactos paisagísticos; g) impactos no patrimônio histórico-cultural; h) impactos nos recursos hídricos; i) impactos de volumetria das edificações; j) impactos na fauna; k) impactos na paisagem urbana; l) estudos sócio-econômicos. (Redação dada ao parágrafo pela Lei 10.360, de 22.01.2008, DOM Porto Alegre, de 23.01.2008)”.
⁵² Art. 10, I, da Resolução Conama 237/1997.

⁵² Art. 10, I, da Resolução Conama 237/1997.

⁵³ Art. 8º da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente é o Órgão responsável pelo exercício da fiscalização das atividades licenciadas.

de profissionais tecnicamente habilitados que deverão, de antemão, identificar questões relacionadas ao próprio empreendimento e às exigências do Poder Público. Identificado o órgão ambiental competente, esse irá relacionar os documentos e estudos necessários a cada tipo de empreendimento.

*2. Requerimento de licença ambiental acompanhado de documentos, projetos e estudos pertinentes*⁵⁴

Identificado o órgão municipal competente, caberá ao empreendedor realizar seu requerimento próprio com todos os documentos necessários, estudos e projeto para viabilizar seu pedido.⁵⁵

Via de regra, cada órgão municipal relacionará as informações necessárias a cada tipo de licença e no formato que exigido, podendo ser, inclusive, por meio digital o que nos dias atuais se mostra pertinente, por um lado, em face da necessidade de celeridade na obtenção das licenças, mas, por outro, reforça a ideia de profissionalização do empreendedor.

Aqui se reforça a noção de completude das informações prestadas. Se são exigidas na condição de empreendedor-empresário, mister é discriminar a razão social, sua qualificação completa acompanhada do contrato social. E tal postura deverá ser seguida em relação a todos os documentos, como a descrição minuciosa do projeto de impacto ambiental.

*3. Análise pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados*⁵⁶

Uma vez protocolados e devidamente instruídos pelo empreendedor o requerimento e os documentos necessários, deverá a autoridade municipal proceder à análise dos referidos documentos e se entender necessária realizar vistoria no local do empreendimento.

Recomenda-se que o órgão ambiental que detiver a competência para análise do licenciamento seja composta por uma equipe multidisciplinar, por

⁵⁴ Art. 10, II da Resolução Conama 237/1997.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/>>. Acesso em: 11 set. 2016. A Secretaria Municipal de Porto Alegre disponibiliza solicitações *online*, dentre elas: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); Licença de Operação (LO); Termo de Recebimento Ambiental (TRA); Declaração de Isenção de Licenciamento Ambiental (DI); Licença de Operação para o Transporte de Resíduos Sólidos Classe A, B e C (Resíduos Sólidos da Construção Civil – RSCC); Manifesto de Transporte de Resíduos da Construção Civil (MTRCC-POA); Declaração de Andamento de Processos; Declaração de Inexistência de Débitos Ambientais; Licenciamento Ambiental de Atividades Agrossilvopastoris; e autorizações diversas.

⁵⁶ Art. 10, III, da Resolução Conama 237/1997.

exemplo, por biólogos, engenheiros químicos, florestais, ambientais, a fim de que tenham condições de avaliar o empreendimento em toda sua inteireza. Recomenda-se, ainda, que a referida equipe seja composta, de preferência, por profissionais com vínculo não precário com ente público, de modo a evitar que interesses momentâneos ou econômicos possam acelerar ou impedir o licenciamento ou, de alguma forma, comprometer a idoneidade do procedimento, ressalvando, no caso de necessidade e de forma excepcional, ante a inexistência de corpo técnico especializado, a contratação de consultoria específica.⁵⁷ Como resultado da análise realizada, poderá a autoridade ambiental determinar a realização de vistorias no local do empreendimento. O prazo para a administração se manifestar dependerá do que dispuser a lei local, devendo o empreendedor acompanhar seu pedido de licenciamento, independentemente de notificação, principalmente no que refere à necessidade de complementação de informações sob pena de não atender aos prazos eventualmente previstos.⁵⁸

*4. Solicitação de esclarecimentos e complementação das informações*⁵⁹

Poderá o órgão ambiental-municipal, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, solicitar esclarecimentos e complementação que não tenham sido satisfatórios,⁶⁰ sob pena de que, ante a ausência dessas informações, haja o indeferimento do pedido. Importante é registrar, neste tópico, a previsão dos §1º e 2º do art. 14 da LC 140/2011,⁶¹ que deverão orientar a legislação do Municípios ou ser observada até a edição dessas.

⁵⁷ Prevê o art. 22 da Lei Municipal 8.267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008: “Para análise dos estudos solicitados no RIA, elaboração do Termo de Referência do EIA, bem como instrução técnica da manifestação do órgão ambiental quanto à definição das licenças ambientais respectivas, poderá ser constituída comissão interdisciplinar composta por profissionais designados pelas Secretarias Municipais competentes, contratação de consultoria ou convite a profissional notoriamente especializado”.

⁵⁸ Prevê o art. 13 da Lei Municipal de Porto Alegre 8267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008. “A SMAM previamente tornará públicas as exigências mínimas para análise do pedido de licença ambiental para cada ramo de atividade ou empreendimento, respeitadas as disposições da legislação ambiental. §1º. No âmbito do processo de licenciamento ambiental, caberá ao empreendedor acompanhar o expediente administrativo pelos meios públicos disponíveis, inclusive eletrônicos. (Alterado pela Lei 10.360, de 22.01.2008).”

⁵⁹ Art. 10, IV, da Resolução Conama 237/1997.

⁶⁰ Art. 13, §2º da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998 alterada pela Lei Municipal 10.306/2008-A complementação ou o cumprimento de novas exigências, quando não expressamente cientificado, deverá ser atendido no prazo máximo de 30 (trinta) dias, independentemente de notificação, sob pena de indeferimento do pedido.

⁶¹ Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. § 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou

5. Audiências Públicas

As Audiências Públicas⁶² estão previstas na Resolução Conama 9/1987 e têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito. O objetivo maior é dar publicidade ao público em geral acerca do empreendimento e propiciar o debate e colher opiniões sobre o empreendimento que se pretende implantar. Trata-se de um dos principais instrumentos de participação popular na proteção do meio ambiente que visa, tão somente, a informar e promover consulta à população a respeito de uma atividade sujeita ao EIA, não podendo ser utilizado com o intuito de induzir a população a aceitar uma atividade, sob pena de desvio de finalidade e o consequente comprometimento de todo o processo de licenciamento quanto à sua legalidade e moralidade.⁶³

A autoridade ambiental, se entender necessária sua realização, deverá lançar mão desse expediente. Por outro lado, se solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, e, em não o fazendo, o procedimento poderá ser questionado quanto à sua validade.⁶⁴ Uma vez decidido pela sua realização, ou atendendo à solicitação, deverá a autoridade licenciadora dar a devida publicidade anunciando, na imprensa local, à sua

atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos. § 2º As exigências de complementação de informações e documentos ou estudos (feitas pela autoridade licenciadora) suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após seu atendimento integral pelo empreendedor.

⁶² Prevê o § 3º, art. 6º, da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998 alterada pela Lei 10.306/2008; § 3º. Durante os estudos para a concessão prevista no *caput* deste artigo, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, sempre que julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente ou por, no mínimo, cinquenta cidadãos, promoverá a realização de audiência pública, perdendo a validade a licença concedida na hipótese de sua não realização.

⁶³ MIRRA apud GUERRA; GUERRA, op. cit., p. 135.

⁶⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL MS 23800/MS – MATO GROSSO DO SUL Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA. Julgamento: 14/11/2002. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJ 07-02-2003 PP-00022 EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ÁREA DO PARQUE. EXIGÊNCIA LEGAL DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE A VIABILIDADE DO PROJETO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 22, § 2º, DA LEI 9985, DE 18/07/2000: IMPROCEDÊNCIA. 1. Comprovada nos autos a realização de audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado com vistas a atender à exigência do § 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000. 2. Criação do Parque. Manifestação favorável de centenas de integrantes das comunidades interessadas, do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente – Abema. 3. Parecer técnico do Ministério do Meio Ambiente, que concluiu pela viabilidade e conveniência da destinação ambiental da área, dada a necessidade de se proteger o ecossistema local, revestido de significativa mata atlântica. Zona de confluência entre o Pantanal, o Cerrado e o Chaco, onde se encontram espécies vegetais raras, ameaçadas de extinção. Segurança denegada.

realização em prazo determinado ou comunicado aos solicitantes. As audiências públicas, que deverão ser realizadas em local acessível, serão dirigidas por um representante do órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Rima, abrirá as discussões com os interessados presentes.⁶⁵

A finalidade é expor à sociedade civil o projeto que se pretende implementar promovendo discussões, colhendo opiniões e sugestões, respondendo a questionamentos e sanando dúvidas de forma fundamentada em relação ao Rima ou outro documento solicitado ao interessado. Para tanto, a equipe técnica deverá estar presente. No final será lavrada uma ata que, juntamente com os demais instrumentos, servirá de subsídio para análise final, do órgão licenciador.

6. *Solicitação de esclarecimentos complementares.* Poderá surgir, após a realização de audiência pública e como decorrência dessa, a necessidade de o empreendedor prestar novos esclarecimentos ou informações, devendo o interessado estar sempre atento às notificações do órgão ambiental. Antes da LC 140/2011, eram muitas as idas e vindas, os pedidos de esclarecimento por parte dos empreendedores, de justificativas e de alterações pontuais nos projetos, de adequação de obras ou empreendimentos e de exigências sem previsão legal para concessão de licenças.⁶⁶ O art. 14, §1º, do referido diploma legal, limitou essas exigências em uma única vez.

7. *Emissão de parecer técnico conclusivo e quando couber parecer jurídico*

Terminada a audiência pública, a ata e seus anexos contendo os estudos realizados são encaminhados para análise e parecer técnico conclusivo.⁶⁷ Dependendo da natureza do empreendimento, alguns documentos e procedimentos específicos devem ser adotados e, portanto, a equipe técnica deve ter o zelo devido na observância de todos os quesitos necessários para que a autoridade ambiental competente possa se manifestar sobre o pedido.⁶⁸

Diante da judicialização por que podem passar os licenciamentos ambientais, os órgãos ambientais têm se estruturado em *Procuradorias*, para que seus membros possam emitir pareceres jurídicos o que ocasionou discussão

⁶⁵ Art. 3º da Resolução Conama 09/1987.

⁶⁶ TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, op. cit., p. 81.

⁶⁷ Art. 5º da Resolução Conama 09/1987.

⁶⁸ GUERRA; GUERRA, op. cit., p. 90.

sobre a obrigatoriedade de vinculação da autoridade ambiental à sua responsabilização. A matéria restou delineada em dois julgados do Supremo Tribunal Federal,⁶⁹ que concluem dependerá do que a lei atribuir ao respectivo parecer: i) se a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e, se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa, e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

8. Deferimento ou indeferimento da licença

Concluído o processo de licenciamento, caberá à autoridade licenciadora deferir ou indeferir o pedido de licença. Deferido, a autoridade emitirá a licença dependendo da fase prévia de instalação ou operação.

No procedimento de licenciamento ambiental, deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e à ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para

⁶⁹ 1-) MS 24631/DF-DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA PUBLIC 01-02-2008 EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e, se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa, e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

supressão de vegetação e a outorga para uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.⁷⁰

Das licenças ambientais

Concluído o licenciamento, a autoridade licenciadora expedirá a respectiva licença, que é o resultado alcançado por quem passou pelo procedimento de licenciamento e obteve o direito de exercer a atividade ou empreendimento potencialmente poluidor.

É um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece prazo de validade, as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadora de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.⁷¹

A licença ambiental possui natureza jurídica precária, podendo ser modificada, suspensa ou revogada mediante decisão motivada que ateste prejuízos socioambientais, tais como violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de estudos, laudos, relatórios ou quaisquer outras informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, ainda que parcialmente; superveniência de riscos ambientais e de saúde; e superveniência de tecnologias reconhecidamente mais benéficas ao meio ambiente, caso em que será fixado prazo para adequação da atividade ou do empreendimento.⁷²

Conforme a fase do empreendimento a licença poderá ser prévia, de instalação, e de operação.

*Licença Prévia*⁷³ – é aquela concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou da atividade, aprovando sua concepção e localização,

⁷⁰ Art. 10, §1º, da Resolução Conama 237/1997.

⁷¹ Art.1º, II, da Resolução Conama 237/1997.

⁷² Art. 10, §3º, I, II, III, IV, da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

⁷³ Art. 10, I da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

*Licença de Instalação*⁷⁴ – autoriza a instalação do empreendimento ou da atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

*Licença de Operação*⁷⁵ – autoriza a operação da atividade ou do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e as condicionantes determinadas para a operação.

Por fim, no exercício de sua competência legislativa, poderá o Município elencar empreendimentos não sujeitos a licenciamento,⁷⁶ ou ainda, sujeitos a licenciamento simplificado ou único para atividades de baixo e médio impactos ambientais.⁷⁷

Considerações finais

É possível afirmar, diante da evolução legislativa desenvolvida a partir da Constituição Federal de 1988, o incremento das competências municipais em matéria ambiental, ainda que se considere essa afirmação com as devidas restrições em face da ausência de participação da vontade municipal no Legislativo nacional ou mesmo a ingerência dos Conselhos Estaduais, na definição do impacto ambiental. Essas críticas, embora corretas, não elidam a competência e o importante papel dos Municípios na análise do licenciamento ambiental.

Na busca incessante pelo desenvolvimento econômico com vistas à geração do pleno emprego, deve pautar-se pelo equilíbrio entre a atividade desenvolvida e a agressão ao meio ambiente, a fim de que, sob pena de esgotamento não só da própria atividade econômica como do meio ambiente para as gerações futuras.

⁷⁴ Art. 10, II da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

⁷⁵ Art. 10, III da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

⁷⁶ Art. 10 § 5º I a IX da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

⁷⁷ Art. 11, da Lei Municipal de Porto Alegre 8.267/1998, alterada pela Lei Municipal 10.306/2008.

Os Municípios deverão bem desempenhar a atividade *licenciamento municipal*, especializando e aparelhando seus órgãos com profissionais legalmente habilitados, com vínculo não precário e, de preferência, de carreira pública municipal, a fim de se afastar a manipulação e ingerência de interesses eleitoreiros ou transitórios, embora possa parecer um desafio ante o grande *deficit* dos Municípios. E a razão de ser é simples: resguardar o licenciamento com vistas à conclusão de um procedimento que atenda aos interesse do empreendimento e do meio ambiente de forma sustentável.

O Licenciamento Ambiental Municipal, se for corretamente realizado, estará apto a propiciar melhor qualidade de vida para todos: para o empreendedor que terá a garantia de realizar seu empreendimento econômico de forma sustentável; para o meio ambiente que suportará aquela atividade em níveis de absorção do impacto sem seu exaurimento, preservando-o para as gerações futuras e todos os munícipes, que, ao mesmo tempo, terão acesso a novos empregos em ambiente ecologicamente saudável.

Por isso, qualquer tentativa de eliminar parte ou integralmente o licenciamento ambiental, como a PEC 65 que dispõe sobre a possibilidade de a apresentação do EIA importar em autorização para a execução da obra, constitui verdadeiro atentado ao meio ambiente, colocando toda a sociedade em risco e comprometendo as gerações futuras.

O Licenciamento Ambiental Municipal é um instrumento de garantia de sustentabilidade e planejamento urbano, a fim de compatibilizar o ir e o vir do cotidiano de todos e o meio ambiente urbano em que todos nós estamos inseridos. Por isso, o Município não deve abdicar ou descuidar de sua responsabilidade sob pena de inviabilizar a qualidade de vida urbana.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DÓRIA, A. de S. Autonomia dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo: Edusp, n. 24, p. 419.

- FARIAS, Talden Q. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal: um Instrumento local de efetivação de direitos fundamentais – Brasil 1988-2008*. Curitiba: Juruá, 2010.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2011.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. rev. ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo Código Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação, explicitação das Normas da ABNT*. 14. ed. Porto Alegre: [s.n.], 2006.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- _____. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2011.
- GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In _____. *O Direito Ambiental das Cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com as Leis 12.651/2012 e 12.727/2012 e com o Decreto 7.830/2012. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. São Paulo: RT, 2011.
- NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. *Competência para o licenciamento ambiental na Lei Complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SOUZA, Demétrius Coelho. *O meio ambiente das cidades*. São Paulo: Atlas, 2010.
- THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.
- TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 6. ed. São Paulo: RT, 2016.

Mercantilização da cidade e da moradia: reflexos da financeirização na sustentabilidade e na gestão democrática do espaço urbano

Mercantilización de la ciudad y de la vivienda: reflexiones de la financiarización en sostenibilidad y en gestión democrática del espacio urbano

George Niclaides de Moraes Pires^{*}
Sandrine Araujo Santos^{**}

Resumo: Aborda-se pelo presente artigo a evolução das cidades, a partir da consideração das mesmas como objetos de mercantilização. Para tanto, realizou-se breve resgate histórico a partir da análise da compreensão desse direito na visão de autores clássicos, a fim de observar as distintas nuances que pairam sobre o direito à cidade. Assim, é indispensável observar o espaço urbano como um espaço de reprodução do lucro, demonstrando como o poderio econômico interfere no planejamento desse espaço. Além disso, busca-se entender que não só o espaço urbano é objeto de mercantilização e financeirização, mas também o direito à moradia e a interferência dessa política na sustentabilidade das cidades. A abordagem contempla também a relevância do *Estatuto da Cidade* e do *Plano Diretor* como sustentáculos para o resgate da sustentabilidade urbana, visando a que as cidades se fortaleçam como espaços de dignidade e qualidade de vida tanto social quanto ambiental. O método empregado é o analítico, concretizado através de pesquisa documental e bibliográfica para compreensão da temática proposta.

Palavras-chave Direito à cidade. Direito à moradia. Mercantilização. Participação popular. Sustentabilidade.

Resumen: Se analiza por la este artículo la evolución de las ciudades, de la consideración de la misma como los objetos de la mercantilización. Por lo tanto, se llevó a cabo una breve revisión histórica de el análisis de la comprensión de este derecho en la vista de los autores clásicos para observar los diferentes matices que se ciernen sobre el derecho a la ciudad. Por lo tanto, es necesario observar el espacio urbano como un espacio de juego de beneficios, lo que demuestra cómo lo poder económico podría interferir con la planificación de este espacio. Además, se buscó observar que no sólo el espacio urbano es el objeto de mercantilización y financiarización, sino también el derecho a la vivienda y la interferencia de esta política sobre la sostenibilidad de las ciudades. El enfoque también incluye la importancia del *Estatuto de la Ciudad* y el *Plan Maestro* como ejes para el rescate de la sostenibilidad urbana, con el objetivo de fortalecer las ciudades como espacios de dignidad y calidad de vida, tanto en lo social y con el medio ambiente. El método utilizado fue el análisis, logra a través de documentales y de investigación bibliográfica para entender el tema propuesto.

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade. Especialista em Direito Administrativo. *E-mail:* george.moraespires@gmail.com.

** Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade. Bolsista/taxista da Capes. *E-mail:* sandrinesantos85@gmail.com.

Palabras clave: Derecho a la ciudad. Derecho a la vivienda. Mercantilización. Participación popular. Sostenibilidad.

Introdução

Como pauta dos assuntos da contemporaneidade, as cidades, em seu contexto sociológico-econômico vêm obtendo grande importância também no cenário jurídico brasileiro. Visto sob o prisma de diversas matérias, o território urbano vem, há muito tempo, causando interesse à parcela da sociedade que detém poder econômico.

Decorrente de qualquer que seja a vertente, o modelo econômico praticado – pode-se dizer globalmente – interferiu diretamente no crescimento das cidades brasileiras. Alguns atributos do mercado liberal contribuíram para o crescimento e desenvolvimento urbanos, mas outras práticas capitalistas também permitiram a desconfiguração do direito à cidade.

A modernidade jurídica presenteou o Direito com diversos institutos, mas consigo trouxe o excesso do pensamento privado intrínseco no tratamento da propriedade, por exemplo. Mesmo existindo a concordância do ordenamento jurídico com os bens de caráter coletivo, a predominância de interesses meramente econômicos permitiu que mecanismos garantidores de interesses privados e individuais se encorpassem no Direito brasileiro.

O egoísmo humano, relacionado com a chancela do direito em permitir a prática abusiva dos interesses econômicos em relação à propriedade, tratou de massificar a ideia de que o poder econômico poderia prevalecer sobre alguns institutos históricos do Direito, como é o caso da prevalência sobre o direito a uma cidade equilibrada e sustentável, na qual o bem-estar da sociedade estaria em primeiro lugar.

A mercantilização das cidades é algo que se tornou inevitável e, com o decorrer do tempo, foi sendo imposta de maneira silenciosa, fugindo da percepção dos seus habitantes, que acabaram por aceitá-la sem mais denegações. Nesse caso, vale lembrar a expressão mencionada por Harvey, pois foi visível a prática da chamada “coerção consentida”,¹ em se tratando de

¹ HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Trad. de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004. p. 149 ss.

modelos urbanos de consumo, que, imperceptivelmente, foram postos em prática pelos habitantes das cidades.

No contexto atual, cabe abordar, ainda, a questão da sustentabilidade urbana, diante da preconização de políticas de cunho econômico, no que tange ao direito à cidade e à moradia, espaços hoje vistos como de reprodução de lucros financeiros.

Importa, assim, passados alguns anos de sua aprovação, considerar o Estatuto da Cidade, e uma ferramenta dele decorrente que é o Plano Diretor, a fim de observar se esses se constituem mecanismos auxiliares do Poder Público na limitação do direito de propriedade e do mercado imobiliário e no planejamento da sustentabilidade urbana.

Para a realização dessas avaliações, utiliza-se o método analítico, deslindando a pesquisa tanto documental quanto bibliográfica, para compor e descrever o panorama hodierno.

A modernidade e a mercantilização da cidade

Pretende-se, neste tópico, trazer um breve apanhado histórico da formação das cidades, construídas em épocas passadas, com base no interesse coletivo.

Conjuntamente, ao longo da abordagem, pretende-se demonstrar como as cidades foram absorvidas pelo sistema capitalista, tornando-se um espaço de realização do lucro e do individualismo, em detrimento do bem comum coletivo.

Apontamentos históricos, desenvolvimento urbano e perda do direito à cidade em razão do interesse econômico

Não há como tratar das cidades, em qualquer contexto, sem que se divague, mesmo brevemente, pela história desse ente social urbano. Fazer essa viagem histórica passa por rever, ainda que em síntese, os conceitos clássicos de Fustel de Coulanges, Mumford, Lefebvre e Harvey, sendo que algumas dessas abordagens vão da influência da religião na constituição das cidades até a prática excessiva do lucro em desfavor do território urbano, que aqui se expõe concisamente.

Mais alguns aspectos em relação ao tema podem ser vislumbrados nessa digressão, que se vinculará apenas à expropriação urbana em razão de práticas mercantis que visam ao lucro, em detrimento do espírito coletivo que se traduz no direito clássico à cidade.

Foi possível verificar, nos primórdios dessa constatação, que as cidades se compunham de algo maior em sua constituição, pois sua formação era resultado do interesse de um ente social e coletivo. Pode-se, também, vincular o surgimento do próprio Estado ao surgimento das cidades. Ele seria a forma pela qual a sociedade decidiu se organizar e autorregular, definindo seu futuro no sentido de respeitar os interesses da coletividade.

É nesse universo de comportamentos e complexidades, decorrentes das necessidades humanas, que as cidades foram se estruturando, ou seja, é na procura de vislumbrar um sentido em si mesmo que a sociedade urbana evoluiu. E foi na análise de fatos relacionados ao desenvolvimento urbano que Lefebvre levantou hipóteses com as quais pretendia colocar discussões urbanas na consciência humana, com a finalidade de que pudesse aplicá-las através de programas ou políticas público-estatais.²

Além do que se pode ver, as cidades se constituem de algo maior, abstrato, no sentido de que esse pode lhe dar vida. O território urbano é a expressão desse pensamento, em que corpo e espírito coabitam, e a este último foi permitida a expressão através de um “corpo social que se torna uma paisagem humanizada ou uma cidade”.³

A inter-relação entre esses dois aspectos é a explicitação da incessante busca pela cidade imaginada, com o anseio maior de distingui-la das antigas. A decorrente existência de ordens urbanas, com o passar do tempo, é que permite vislumbrar tais objetivos diante de todos os problemas apresentados até então.⁴

A cidade clássica se mantinha através de alguns preceitos que iam além do material, da concretude. Para Fustel de Coulanges, a religião era o alicerce sob o qual os membros das cidades antigas se apoiavam, relacionando seus gestos, ou práticas, com a convivência harmoniosa entre elas, sempre com o objetivo

² LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 2.

³ MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 178.

⁴ *Ibidem*, p. 179.

comum desse ente social.⁵ Interpretando esse pensamento, deve-se compreender a religião relacionada como tema, assim como os anseios da comunidade que deveriam ser correspondidos em relação aos seus desejos de usufruto do território urbano. Neste sentido, “a religião, que exercia tamanho domínio sobre a vida interior da cidade, intervinha com igual autoridade em todas as relações entre elas”.⁶

As cidades antigas para Fustel de Coulanges decorriam de um pensamento que partia do indivíduo em direção ao todo, mas em respeito a esse bem maior. Ainda há semelhanças com o modelo hodiernamente aplicado, mas ainda se permite distingui-las, pois os interesses locais não são atendidos quando limitados pelo excesso dessa prática individualista. Nessa linha, se poderia dizer que seria possível a utilização dos problemas da época como “norte” para a solução dos dilemas atuais, pois cada vez mais, se vê a falta de atendimento do direito à cidade.

O individualismo nitidamente exagerado (quando relacionado com a propriedade privada), na forma de abuso de direito, remete a diversas formas de estudar o território urbano, o que nos permite, aqui, apresentar distorções ocasionadas pela prática do capitalismo em desfavor da cidade como um bem comum.

Em contrapartida a isso, no sentido de determinar que mesmo pensando as cidades a partir do indivíduo, Fustel de Coulanges consignou que as cidades antigas visavam a um interesse maior, sempre no intuito de mitigar as individualidades ou interesses privados, sendo que “o governo ora se chamou monarquia, ora aristocracia, ora democracia; porém nenhuma dessas revoluções deu aos homens liberdade, a liberdade individual”.⁷

Essa individualidade ficou clara nas análises feitas por Mumford, quando tentou descrever o estrago deixado pela sociedade pós-industrial. As particularidades e os interesses privados entranhados nas atitudes governamentais, determinando que o caráter econômico das políticas era o que mais importava naquele período, não puderam resultar em outra coisa senão na mercantilização da mão de obra e dos espaços urbanos.

⁵ FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004. p. 262.

⁶ *Ibidem*, p. 268.

⁷ FUSTEL DE COULANGES, *op. cit.*, p. 298.

Esses apontamentos feitos por Mumford são relativos a uma cidade retratada a partir do período industrial, cuja prática capitalista acabou por atribuir ao território urbano um caráter mercantil, de desgaste humano em relação à produção excessiva de lucro e em detrimento do bem-estar cidadão. Foi nesse período que o referido autor registrou que se pôde constatar a maior degradação ambiental vista até então na história, podendo elevar os prejuízos para, inclusive, além do que se podia contabilizar.⁸

Ainda nesta linha, constatou-se que a cidade materializada pela industrialização não permitia a implantação ou a continuação das práticas de usufruto pelos seus habitantes, as quais antes eram livremente reconhecidas e acessíveis.⁹ O período das cidades estudado pelo autor também permitiu que a prática do utilitarismo¹⁰ fosse implantado, mesmo que de maneira inconsciente. Tal prática permitia a intervenção de determinada classe econômica nas políticas destinadas às cidades, promovendo interesses particulares ao invés do interesse coletivo, ou seja, na realidade, tudo era aplicado visando única e exclusivamente ao lucro e não ao bem-estar social das cidades.¹¹

Segundo Lefebvre, que parte também do período industrial como sendo o início dos problemas que se apresentam na atualidade, estabelece que o processo de industrialização acabou por ser imposto à população, pois a necessidade de *desenvolvimento* das cidades tinha por objetivo induzir a população a aceitar a prática do modelo econômico que caracterizou a sociedade moderna. Mesmo assim, não se pode deixar de aceitar a afirmação que somente a industrialização é culpada pelas catástrofes sociais e urbanas que assolam o Planeta atualmente.¹²

Mumford retrata, também, a necessidade do ser humano – habitante da urbe – de humanizar-se no sentido de que deve individualizar sua conduta em face da materialização que o modelo econômico praticado produz, bem como intervir em prol dos interesses urbanos coletivos, pois é “preciso não só que

⁸ MUMFORD, op. cit., p. 484.

⁹ Ibidem, p. 487.

¹⁰ Em Mumford, entende-se por *utilitarismo* a doutrina, segundo a qual somente são consideradas as ações quando permitem se presumir boas as suas consequências, e, em contrapartida, considerando ações más quando o resultado delas poder se presumir contrárias à felicidade. Possuem como âncoras autores como Bentham e Mill.

¹¹ MUMFORD, op. cit., p. 489.

¹² Ibidem, p. 3.

desaprenda a arte da guerra, mas que adquira e domine, como nunca antes lhe ocorreu, as artes da vida”.¹³

Ou seja, toda a problemática se confunde com o momento histórico em que o território urbano passa a ser considerado bem de consumo.

Um modelo econômico capaz de permitir que as cidades fossem geradoras de riquezas abriu brechas no próprio Direito para a utilização de institutos com características privadas ou de interesses privatistas. O objetivo fazer com que as cidades fossem um lugar para ser aproveitado ao bel-prazer da comunidade foi substituído por um espaço onde a obtenção de vantagem é o princípio de tudo.

A produção capitalista do espaço urbano, a partir da industrialização, possibilitou uma maior vulnerabilidade das cidades, cuja influência do capital teve grande interferência nas decisões emanadas de quem detinha o poder. Diante disso, importante é referir que as conquistas em favor da propriedade privada, decorrentes da modernidade jurídica, passaram a ser utilizadas em favor das práticas individualista-predatórias, que não condiziam com os anseios do coletivo urbano e com a sustentabilidade das cidades.

Não se quer, aqui, denegar essas conquistas jurídicas permitidas pela modernidade, até porque já se encontram consagradas nos textos tanto constitucional quanto legais no ordenamento pátrio. Vale consignar o que atualmente se prega através do resgate feito pela pós-modernidade jurídica, pois, no entender de Pilati, existirá, sim, a necessidade de reconquista de velhos conceitos para a construção de novos paradigmas, mas a partir do que já se encontra concretizado no Direito brasileiro.¹⁴

Ainda, considerando a obra do clássico autor Lefebvre, há de se levar em conta sua crítica à atuação do Estado, a partir, até mesmo, de sua composição e estruturação perante a sociedade, no sentido de que a prática excessiva de mercado sobre as cidades se tornou viável pela aplicação de políticas públicas destinadas a concretizar os interesses das classes economicamente mais abastadas. Tornam-se cada vez mais nítidas a segregação espacial e a exclusão social de determinados espaços urbanos, pois é o próprio ente estatal que

¹³ Ibidem, p. 520.

¹⁴ PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 36.

desfigura suas atitudes típicas, ensejando a existência de uma vida urbana fora do contexto pregado por uma cidade sustentável.¹⁵

Vê-se, assim, a possibilidade de identificar que o território urbano passou a ser visto como passível de usufruto pelo mercado econômico. As cidades, vistas como fontes geradoras de riquezas, foram e seguem sendo alvos dos anseios do poder do capital, cuja finalidade específica era (é) somente o lucro a qualquer custo. Passando a ser palco de circulação monetária em larga escala, as cidades, cada vez mais, se deixaram ser consumidas, mercantilizadas, sob o rótulo falso de um desenvolvimento ideal para a própria população.

Nesse mesmo caminho, segue Harvey, que, ao tecer comentários sobre a cidade no contexto atual, também evoca a interferência do capital. Para Harvey, a política capitalista segue permanentemente em busca de espaços lucrativos, onde se produza e absorva o excedente de capital.¹⁶ E o espaço urbano mostrou-se propício a isso para os investidores privados.

Mas, mesmo diante da pressão exercida pelo capital nos espaços urbanos, para o referido autor, a construção das cidades não pode se afastar de valores sociais, ambientais, tecnológicos e estéticos que seus habitantes defendem, e que devem ser pensados coletivamente. Por essa razão, defende que o direito à cidade “é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização”.¹⁷

Por essa razão, Harvey coloca o direito de “construir e reconstruir a cidade” e a própria comunidade, como um direito humano que ainda é ignorado, mas que tem um valor primordial, para que o pensar coletivamente tenha êxito.¹⁸

Direito e sustentabilidade na era da mercantilização urbana

Dando sequência à questão da mercantilização do espaço urbano, trata-se, a partir desse tópico, da interferência do mercado no planejamento das cidades,

¹⁵ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

¹⁶ HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>>. Acesso em: 30 jul. 2016. p. 74.

¹⁷ *Ibidem*, p. 74.

¹⁸ *Idem*.

considerando leituras recentes da questão, ou seja, o prosseguimento dessa interferência após a inserção de novos ditames legais acerca da temática.

Assim, abordam-se o *Estatuto da Cidade* e o *Plano Diretor*, dentro desse contexto, para relatar a complexidade da missão de conciliação das demandas abarcadas.

Instrumentos jurídicos e financeirização do espaço: desafios contemporâneos

Para abordagem da temática, comporta trazer, aqui, uma reflexão acerca de parte da legislação urbanística que ordena o território brasileiro.

Nesse sentido, não há como deixar de referir o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001,¹⁹ que não é a única sobre a matéria urbanística, mas que foi uma inovação significativa para o atendimento dos preceitos constitucionais que envolvem a questão.

A referida lei veio para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88)²⁰ Capítulo II – da Política Urbana, com a promessa de dar esteio jurídico à ação dos governos e da sociedade como um todo, para orientação quanto aos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbanos.²¹

Cumprir notar, como compreensão da origem, que o processo da CF/88, foi permeado por significativa participação popular.

Além disso, a política urbana inserida na Constituição teve influência da Emenda Popular de Reforma Urbana, debatida e apoiada por inúmeras organizações sociais e cidadãos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Dita emenda pleiteava o reconhecimento dos seguintes princípios como

¹⁹ BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

²⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016. Dispõe o *caput* dos citados artigos: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]”. “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

²¹ FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *O Estatuto da Cidade comentado*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016. p. 55.

sendo constitucionais: (1) autonomia do governo municipal; (2) gestão democrática das cidades; (3) direito social de moradia; (4) direito à regularização de assentamentos informais consolidados; (5) função social da propriedade urbana; e (6) combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.²²

Seguindo esse mesmo rumo, com a participação e o apoio de cidadãos, foi proposta outra emenda popular, no intuito de reconhecer “o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado”, que também foi objeto de tenso debates.²³

Ambas as emendas lograram êxito, ainda que parcialmente, resultando na inserção, na CF/88, de capítulos tanto da política urbana quanto do meio ambiente,²⁴ demonstrando, assim, preocupação com a urbanização e a sustentabilidade do território.

No que diz respeito à política urbana, nota-se que, ao longo dos anos, houve avanços na concretização das demandas constantes da emenda popular,²⁵ em especial quanto à questão habitacional e ao direito à cidade.²⁶ Todavia, é necessário observar que a especulação imobiliária, ainda que reconhecida dentre as demandas que receberiam maior limitação, permanece instituindo e direcionando a ocupação do solo urbano em diversos Municípios.

Em busca de soluções para um tema tão complexo, ganha espaço e força o Direito Urbanístico. Esse, porém, para contemplar os preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade, precisa estar calcado, além de na juridicidade, também em políticas públicas para contemplar não apenas a atuação do indivíduo, mas para adotar procedimentos administrativos em curto e longo prazos, tanto

²² *Ibidem*, p. 58.

²³ *Idem*.

²⁴ Capítulos II e VI, respectivamente.

²⁵ Complementa Fernandes: “Enquanto o capítulo sobre meio ambiente reproduziu quase integralmente os termos da Emenda Popular, a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam viabilizar os programas de regularização fundiária tanto nos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano) quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão de direito de uso). A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito, a saber: parcelamento, utilização e edificação compulsórios, seguidos de imposto predial e territorial progressivo no tempo e da desapropriação-sanção”. (FERNANDES, *op. cit.*, p. 58).

²⁶ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 265. Para Rolnik: “A Constituição de 1988 incorporou um capítulo sobre política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política”.

pertinentes aos agentes públicos quanto à iniciativa privada, em prol de um melhor desempenho para atingir o interesse coletivo.²⁷

Nascem daí medidas de penalização à iniciativa privada, em caso de não observância de políticas e leis urbanísticas vigentes em determinado local. Por essa razão, como esclarecem Rech e Rech,

a iniciativa privada, ao descumprir normas de direito administrativo-urbanístico, deve ser penalizada, com multas, cassação de alvarás de localização, demolições, obrigação de fazer e de não fazer, penalidades que devem estar contempladas no Código Tributário, Código de Obras, Código de Posturas, Código de Meio Ambiente, todos instrumentos de planejamento jurídico. Já os agentes públicos incorrem em improbidade administrativa e crime de responsabilidade. Ambos são instrumentos para tornar eficaz o cumprimento das normas de direito urbanístico que indicam diretrizes e políticas na construção do projeto de cidade e município sustentável.²⁸

Para lograr êxito na construção da cidade sustentável, a Administração Pública precisa contar com o Plano Diretor municipal,²⁹ que não só deve ser elaborado democraticamente, mas precisa ser reconhecido e observado ao longo da definição de políticas e elaboração de projetos quanto aos rumos do espaço urbano, nos termos do que preceitua o Estatuto da Cidade. E estes rumos precisam atender “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.³⁰

Destarte, sendo a cidade palco à concretização de tão relevantes direitos, não pode o Poder Público ignorar as determinações contidas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor. Igualmente, desde 2001,³¹ não pode alegar falta de instrumentos jurídicos para delimitar as políticas públicas a serem observadas para se alcançar a sustentabilidade das cidades,³² até porque, daí, se observa o

²⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010. p. 269.

²⁸ RECH; RECH, op. cit., 2010, p. 269-270.

²⁹ O Plano Diretor, inserido no Estatuto da Cidade, nos termos do art. 40 deste diploma, “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

³⁰ RECH; RECH, op. cit., 2010, p. 270.

³¹ Ano de publicação do estatuto.

³² RECH; RECH, op. cit., 2010, p. 271.

cumprimento da função social da propriedade, essencial ao cumprimento desse objetivo.³³

Destaca-se, ainda, que o Plano Diretor vai contemplar, além da função social da propriedade, “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.³⁴

E essa não se constitui em fácil missão, pois, dentre seus complicadores, está a complexa regulação do mercado imobiliário.

Como define Maricato, a cidade, além de reprodução da força de trabalho, é também uma mercadoria e, portanto, “também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas”, deixando claro que há quem pleiteie qualidade de vida e há quem pleiteie aumento de ganhos.³⁵

A valorização e a concessão de prerrogativas para forças mercadológicas no espaço urbano, em contraposição ao interesse coletivo, mostram-se como empecilhos ao reconhecimento e à garantia do direito à cidade, empecilhos esses que se acentuam às populações de baixa renda.³⁶

Todavia, mesmo com 16 anos de Estatuto da Cidade, nota-se que o mercado imobiliário ainda é significativo ao ditar os rumos das cidades, o que, aliado à ausência de políticas públicas, acaba asseverando o processo de exclusão aos que não conseguem acompanhar os valores determinados. Essa política, que se tornou institucionalizada, está presente desde o início do processo de urbanização e contribui para a invasão de terras nas cidades brasileiras.³⁷

³³ Nesse sentido, o art. 39 do Estatuto da Cidade: “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

³⁴ Assim, o art. 39 do Estatuto da Cidade acima descrito.

³⁵ MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: _____. *Cidades rebeldes: Passe livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 20.

³⁶ SYDENSTRICKER-NETO, John; SILVA, Harley; MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente: Subsídios para o Rio+20*. Brasília: UNFPA-Fundo de População das Nações Unidas, 2015. p. 17.

³⁷ MARICATO, Ermínia. A ideia fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 152.

O mercado imobiliário, como já mencionado, segue com sua busca permanente pelo lucro,³⁸ através da valorização imobiliária. Para Maricato, esse ciclo interfere também no direcionamento “dos investimentos públicos, especialmente na circulação viária. Há uma simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário”.³⁹ Complementa Maricato que retrata

de obras que são mais imobiliárias que viárias, no dizer do urbanista Candido Malta Campos Filho, já que a lógica do seu traçado não está apenas, e às vezes, nem principalmente, na necessidade de melhorar os transportes, mas na dinâmica de abrir novas frentes (localizações) para o mercado imobiliário de alta renda. Talvez mais do que a lógica da circulação baseada no veículo individual, o que orienta esse tipo de investimento seja a lógica da rentabilidade imobiliária.⁴⁰

Nesse mesmo rumo, o espaço urbano é vendido em frações, como produto, mercadoria. Assim, seu valor “sobrepõe-se a seu valor de uso, ao passo que o valor de troca do espaço prepondera e se impõe sobre a vida cotidiana, normatizando-a, privatizando-a, regulando-a”.⁴¹

Por essa razão, mesmo não sendo possível ignorar alguns avanços nas cidades, proporcionados por programas implantados pelo Poder Público, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),⁴² criado em 2007, observa-se que o alcance do direito à cidade à totalidade dos cidadãos ainda continua sendo um objetivo a ser auferido, porque permanecem resistentes as raízes de enaltecimento do mercado, que, ao longo dos anos, nos caminhos das políticas capitalista-globais, acentuaram (e seguem acentuando) o quadro de exclusão e de absolutismo da propriedade privada, contribuindo para o cenário de crise urbana hoje vivenciado.⁴³

³⁸ HARVEY, op. cit., 2012, p. 74.

³⁹ MARICATO, op. cit., 2012, p. 158.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ SANTOS, Júlio Cesar Ferreira. O Rio dos megaeventos entre a exceção e a luta pelo espaço: reflexões sobre segurança pública, processos de militarização e controle da cidade. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA – EL CONTROL DEL ESPACIO Y LOS ESPACIOS DE CONTROL, 13. *Anais...* Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Julio%20Cesar%20Ferreira%20Santos.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

⁴² O PAC foi criado em 2007 para promover a retomada do planejamento e da execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do País, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

⁴³ ROLNIK, op. cit., 2015, p. 266.

Diante desse contexto, inúmeros cidadãos vivem em assentamentos populares, em espaços não regularizados, ou seja, em desacordo com a legalidade, ainda que parcialmente. Mas esses cidadãos não merecem ser condenados por tal atitude, pois cumpre ao Poder Público (que os ignora),⁴⁴ em conjunto com a sociedade, buscar uma solução viável para reinserir com justiça tais cidadãos à legalidade das cidades.

Da questão da moradia, da sustentabilidade e da gestão democrática do espaço urbano

Neste tópico, pretende-se demonstrar que a mesma influência que o mercado exerce no planejamento urbano, como um todo, atinge também a questão da moradia digna e adequada.

Além disso, faz-se novamente uma abordagem acerca do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, como instrumentos jurídicos essenciais à definição dos rumos da ocupação do espaço urbano, tendo por finalidade manter permanente a reflexão acerca da sustentabilidade e da ampliação da gestão democrática das cidades.

Da financeirização da moradia

Não é somente a cidade que sofre a pressão do mercado imobiliário. A questão da moradia também está inserida nesse contexto, mesmo sendo um direito social reconhecido no art. 6º da CF/88.

A conjuntura brasileira permite observar que, além de ocupar espaços ilegalmente, muitos cidadãos, com a renda que têm, não dispõem de condições para adquirir uma moradia nos termos e nas condições oferecidos pelas políticas habitacionais, ou diante dos preços que o mercado hoje oferece.

Por esse motivo, resta-lhes a favela ou o lote ilegal, onde, por conta própria, edificam sua moradia, o que permite dizer que a aquisição dessas “se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção”.⁴⁵

⁴⁴ Ibidem, p. 175.

⁴⁵ MARICATO, op. cit., 2012, p. 155.

Se o mercado imobiliário interfere na implementação dos investimentos públicos em infraestrutura, como já mencionado, ele acaba por interferir da mesma forma na questão habitacional. Essa interferência se dá, inclusive, no direcionamento do orçamento dos municípios, corrompendo o acesso democrático à casa própria.⁴⁶

Nos últimos programas propostos em nível federal, com alcance para os Municípios, notou-se uma preocupação tanto com o direito à cidade quanto com o direito à moradia. Entretanto, essa preocupação não foi suficiente para barrar a força do capital e das finanças instituídas globalmente nem das políticas neoliberais destinadas à questão urbana e de moradia,⁴⁷ que seguem seu fluxo de valorização imobiliária em busca de ganhos financeiros.

Sobretudo, defende Rolnik, que o desafio não reside apenas na insuficiência de moradias no Brasil, mas também na insuficiência de espaços e de políticas que proponham o desenvolvimento urbano de forma igualitária. Diante dessa constatação, acredita a urbanista, a partir de sua experiência de acompanhamento da questão habitacional em diversos países,⁴⁸ que a “financeirização da construção de imóveis nas cidades”, baseada na concessão de crédito, é incapaz de resolver a problemática da moradia digna no País, principalmente da população mais carente, que não tem condições de responder a tal política.⁴⁹

Ainda discorrendo sobre as falhas mencionadas, Rolnik, para quem o *deficit* é de cidade e não de moradia,⁵⁰ enfatiza que o programa “Minha Casa Minha Vida”⁵¹ não será capaz de resolver isoladamente tal problema, porque não se está priorizando a questão habitacional, mas um fomento de mercado e de empregos. O resultado, menciona a urbanista, serão “áreas inteiras de ‘não cidade’, com população de baixa renda, guetos de ‘não cidade’, com todas as

⁴⁶ Ibidem, p. 157.

⁴⁷ ROLNIK, op. cit., 2015, p. 262.

⁴⁸ Além de sua vasta experiência como urbanista no Brasil, Rolnik foi relatora especial da ONU para o Direito à moradia adequada.

⁴⁹ ROLNIK, Raquel. *Nosso deficit não é de casas, é de cidade*. Entrevista concedida ao jornal *Brasil de Fato*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/category/entrevistas/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

⁵⁰ A urbanista menciona, na entrevista em questão, o caso do México e da China, onde existem milhões de casas e apartamentos vazios, porém muitas pessoas seguem sem moradia ou habitando assentamentos informais. A situação não está distante do que se observa hoje, no Brasil e em diversos países.

⁵¹ O “Minha Casa Minha Vida” é um programa habitacional do Governo Federal brasileiro, criado com o objetivo de facilitar e aumentar os financiamentos para aquisição da casa própria no País.

consequências que isso pode ter”,⁵² contribuindo com a insustentabilidade do espaço urbano e divergindo do que preceitua o Estatuto da Cidade.

Nesse cenário, na visão de Rolnik, o Brasil vive uma “nova colonização”, que perpetua a moradia como uma mercadoria e um ativo financeiro, e mantém a crise habitacional sob o viés de que se produz moradia, mas não se atende ao que as pessoas precisam, porque lhes falta cidade.⁵³ Destarte, há oferta, mas para as populações de baixa renda faltam condições de obter o financiamento e manter seu pagamento adequadamente, permanecendo desprezados, sem acesso a um espaço urbano digno.

O cenário permite observar que os programas habitacionais, adotados nos últimos anos, consolidaram a aquisição da moradia própria para muitas pessoas, mas colocaram o sonho distante de muitas outras. Além disso, nota-se que, se o desenvolvimento urbano como um todo não for pensado prioritária e conjuntamente, a produção de moradias pode exaurir os espaços urbanos adequados e disponíveis e contribuir à manutenção de periferias, ignorando a necessidade de espaços de lazer, de cultura, de convivência com o ambiente natural, essencial à sadia qualidade de vida.

Estatuto da Cidade e Plano Diretor: recursos de resgate da sustentabilidade urbana e de gestão democrática das cidades

Diante de todo esse contexto, observa-se que o enaltecimento de uma cidade democrática e da participação popular, preconizados pelo Estatuto da Cidade são metas que ainda permanecem no plano ideal e distantes do plano real.

A observância das referidas metas coloca-se como primordial na definição de políticas de acesso ao espaço urbano e à moradia com qualidade de vida, podendo as mesmas ser colocadas como requisitos dos desenvolvimentos social e econômico.⁵⁴

Para conciliar a garantia do direito à cidade e à moradia com desenvolvimento social e econômico, este último precisa incorporar, na visão de Rech e Rech, uma real preocupação com

⁵² ROLNIK, Raquel. *Nosso deficit não é de casas, é de cidade*. Entrevista concedida ao jornal *Brasil de Fato*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/category/entrevistas/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

⁵³ Idem.

⁵⁴ SYDENSTRICKER-NETO, op. cit., p. 18.

as necessidades humanas e de planificação à construção do local onde vive o cidadão e não desviada para caprichosas dissipações do consumo, de destruição planificadas ou a outros tipos de projeto que não estão diretamente relacionados com a dignidade do homem. O Direito não pode dar lugar à mera vontade política, à força da tecnologia ou ao lucro, dissociados do sentido humano, mas deve ser a força diretriz da própria sociedade.⁵⁵

A avaliação do panorama atual permite observar que, atualmente, o desenvolvimento das cidades tem sido espaço e instrumento do poderio econômico através de políticas e projetos que são aprovados ainda que “em detrimento da natureza e da garantia de direitos humanos de primeira dimensão, como a vida e a dignidade humana”.⁵⁶

Cabe mencionar, aqui, o caso do Plano Diretor de Florianópolis – SC, em que a Prefeitura alega ter considerado a participação popular na elaboração do mesmo, porém a inobservância desse requisito chegou a ser objeto de demanda judicial e de determinação de convocação de novas audiências públicas.⁵⁷ Pelos manifestantes populares, que acompanharam todo o processo, foi alegado que a versão final do plano visava apenas a atender aos interesses da especulação imobiliária.

Ocorrências como essa denotam, também, a ausência de preocupação com a sustentabilidade do espaço urbano. E assim acontece, porque, como esclarece Rech,

os projetos de nossas cidades, sem exceção, não priorizam a vida, a dignidade humana, e nem o bem-estar, exatamente porque não conseguem manter uma relação ética com a natureza. O Direito Urbanístico não resolve o conflito entre meio ambiente urbano e meio ambiente natural e destrói os ecossistemas para priorizar a ocupação urbana com caráter meramente de exploração imobiliária.⁵⁸

⁵⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016. p. 431.

⁵⁶ RECH, Adir U. A inconstitucionalidade do parcelamento do solo no Brasil e a necessidade de uma relação ética com a natureza. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: Educs, v. 5, n. 1, p. 180, 2015. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4072/2317>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

⁵⁷ GRASSI, Karine; MASCARELLO, Renata P. Promessas e desafios da gestão democrática das cidades: o caso de Florianópolis – SC. In: SEMINÁRIO DIREITO, PESQUISA E MOVIMENTOS SOCIAIS, 4., 2014, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IPDMS, 2014. p. 260-263.

⁵⁸ RECH, op. cit., 2015, p. 181.

Por essa razão, defende o citado autor, que o parcelamento do solo urbano tem colaborado com a destruição de “árvores, vegetação, elevações, rios, montanhas, expulsando toda a fauna, que fica condenada ao desaparecimento, pois não encontra outros locais nas proximidades para se abrigar”.⁵⁹

Destarte, a financeirização do espaço urbano e da moradia, além de afastar a gestão democrática das cidades, acaba por deteriorar a dignidade humana e o meio ambiente urbano, valores esses que são complementares e precisam relacionar-se entre si para a concretização da cidade sustentável.

Por essa razão, acredita-se que o cumprimento do Estatuto da Cidade e a elaboração de um Plano Diretor democrático devam fazer parte da luta permanente em prol da cidade ideal. Dessa forma, o Plano Diretor pode configurar-se em um instrumento de mediação entre os interesses dos cidadãos e o mercado imobiliário, em prol da qualidade de vida e da preservação do ambiente natural.

Acredita-se, nessa perspectiva, que a regulamentação do mercado imobiliário coloca-se com um dos desafios mais significativos para tirar do papel as previsões constantes dos instrumentos jurídicos hoje existentes. E, como esclarece Vanin,

a dificuldade se dá tanto pela visão de propriedade como direito absoluto, que ainda impera na sociedade e no mercado, quanto pela dificuldade do Estado em desenvolver mecanismos que, ao mesmo tempo, efetivem a função social da propriedade e não ocasionem falhas e ineficiências no mercado imobiliário.⁶⁰

Previsto na legislação e configurando-se como um instrumento capaz de comportar as necessidades e os anseios de uma comunidade, se observada a efetiva participação social em sua elaboração, o Plano Diretor é essencial para o planejamento do território, para os desenvolvimentos econômico e social, bem como para o balizamento dos direitos acerca da propriedade urbana.⁶¹

Pode constituir-se, ainda, em um ponto de apoio à reflexão, mesmo que tardia, sobre os rumos do desenvolvimento urbano em si, uma vez que, quando

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ VANIN, Fábio Scopel. *Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade*. Caxias do Sul, RS: Educ, 2015. p. 170.

⁶¹ Ibidem, p. 179-180.

da promulgação do Estatuto da Cidade, a reforma do desenvolvimento urbano não se concretizou.⁶²

Diante de todo esse contexto, pensar essa reforma urbana, contemplando o direito à cidade e à moradia – ambos de forma digna e adequada –, ampliar a participação popular e viabilizar a preservação do meio ambiente natural são requisitos indispensáveis à construção de legítimos espaços de realização dos habitantes não apenas como consumidores, mas como cidadãos, no intuito de reduzir a desigualdade social, a segregação do espaço urbano e de estruturar cidades efetivamente sustentáveis.

Considerações finais

Pela análise aqui proposta, foi possível observar que o espaço urbano foi delineado ao longo dos anos, pela influência das políticas globalizadas de desenvolvimento. Dentre essas, está o espaço urbano, que mostrou ser uma singular oportunidade para que o capital pudesse desenvolver-se e proliferar seus ganhos que tendem, sempre, a ser maiores.

A partir de então, a influência do mercado passou a ser uma constante na orientação do planejamento, ou, até mesmo, pode se dizer das falhas do planejamento do espaço urbano, posto que se prestou a promover os interesses privados em detrimento dos coletivos; o lucro em detrimento do bem-estar dos cidadãos.

Esse cenário contrapõe-se ao que era vivenciado na cidade antiga, que era edificada a partir do interesse coletivo, e tinha no Estado sua organização em prol do bem comum.

Todavia, não se pode perder a esperança no resgate do interesse coletivo no espaço urbano e na reorganização do Poder Público, em especial nos Municípios. E essa esperança se mantém na crença de que a solução pode já estar presente no ordenamento jurídico brasileiro, dependendo apenas de uma reconfiguração sob novos paradigmas.

⁶² ROLNIK, Raquel. *Nosso deficit não é de casas, é de cidade*. Entrevista concedida ao jornal *Brasil de Fato*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/category/entrevistas/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Esses novos paradigmas podem ser alcançados, ainda que após 27 anos de Constituição Federal e 16 anos de Estatuto da Cidade, através da Reforma Urbana já proposta, mas não iniciada.

Dessa forma, tanto o Estatuto da Cidade quanto o Plano Diretor, que já estão previstos no ordenamento, têm sido, em inúmeras situações, ignorados quando da definição de políticas de planejamento urbano, colocando o próprio Poder Público como um infrator da regra por priorizar a satisfação de interesses privados.

Cumpra observar, também, que as políticas habitacionais hoje adotadas globalmente, portanto, também no Brasil, acabam por afastar o processo democrático do planejamento das cidades, constituindo-se em uma restrição ao previsto no Estatuto da Cidade e à liberdade dos cidadãos de mudarem os espaços conforme seus anseios e necessidades. Por essa razão, o Plano Diretor não pode consolidar apenas o interesse do mercado ou da indústria, mas também o interesse de seus moradores.

Se assim for elaborado, o Plano Diretor atenderá aos princípios do Estatuto da Cidade, à necessidade de participação popular, de preservação do meio ambiente e se coloca como um indispensável instrumento de mediação e regulação dos interesses do mercado com os dos cidadãos, afastando a exclusão social, a ilegalidade na ocupação do solo e da moradia, consolidando-se como um aminho para a garantia do bem-estar, da dignidade humana e de cidades sustentáveis.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *O Estatuto da Cidade comentado*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016.

GRASSI, Karine; MASCARELLO, Renata P. Promessas e desafios da gestão democrática das cidades: o caso de Florianópolis – SC. In: SEMINÁRIO DIREITO, PESQUISA E MOVIMENTOS SOCIAIS, 4., 2014, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IPDMS, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Trad. de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: _____. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. A ideia fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). *A cidade do pensamento único*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: M. Fontes, 1998.

PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

RECH, Adir U. A inconstitucionalidade do parcelamento do solo no Brasil e a necessidade de uma relação ética com a natureza. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: Educs, v. 5, n. 1, p. 178-193, 2015. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4072/2317>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. *Nosso deficit não é de casas, é de cidade*. Entrevista concedida ao jornal *Brasil de Fato*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/category/entrevistas/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ROLNIK, Raquel. *Nosso grande problema não é o deficit de moradia, mas sim o deficit de cidade*. Entrevista para o *Jornal Sul 21*. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/nosso-grande-problema-nao-e-o-deficit-de-moradia-mas-sim-o-deficit-de-cidade/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

SANTOS, Júlio Cesar Ferreira. O Rio dos megaeventos entre a exceção e a luta pelo espaço: reflexões sobre segurança pública, processos de militarização e controle da cidade. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA EL CONTROL DEL ESPACIO Y LOS ESPACIOS DE CONTROL, 13. *Anais...* Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Julio%20Cesar%20Ferreira%20Santos.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

SYDENSTRICKER-NETO, John; SILVA, Harley; MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente: subsídios para o Rio+20*. Brasília: UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas, 2015.

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



EDUCS