

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

Ângelo Antônio Vieira da Silva

**FUNDAMENTOS LEGAIS E IMPACTOS FÍSICOS, SOCIAIS, ECONÔMICOS E
AMBIENTAIS DA EDIFICAÇÃO DE UM GRANDE EMPREENDIMENTO À
COMUNIDADE DE ENTORNO: O CASO DO BARRASHOPPINGSUL.**

Caxias do Sul
2011

ÂNGELO ANTÔNIO VIEIRA DA SILVA

**FUNDAMENTOS LEGAIS E IMPACTOS FÍSICOS, SOCIAIS, ECONÔMICOS E
AMBIENTAIS DA EDIFICAÇÃO DE UM GRANDE EMPREENDIMENTO À
COMUNIDADE DE ENTORNO: O CASO DO BARRASHOPPINGSUL.**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.
Linha de pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos

Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

Caxias do Sul
2011

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

S586f Silva, Ângelo Antônio Vieira da
Fundamentos legais e impactos físicos, sociais, econômicos e ambientais da edificação de um grande empreendimento à comunidade de entorno : o caso do BarraShoppingSul / Ângelo Antônio Vieira da Silva. 2011.
197 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011.
“Orientação: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech ”

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano. 3. Sociologia urbana. 4. Impacto ambiental – Construção civil. I. Título

CDU : 349.44

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito urbanístico	349.44
2. Planejamento urbano	711
3. Sociologia urbana	316.334.56
4. Impacto ambiental – Construção civil	504.61:69

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Kátia Stefani – CRB 10/1683



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

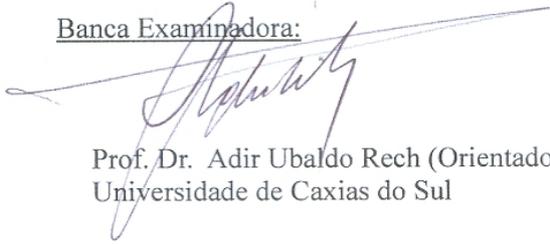
**"FUNDAMENTOS LEGAIS E IMPACTOS FÍSICOS, SOCIAIS, ECONÔMICOS E
AMBIENTAIS DA EDIFICAÇÃO DE UM GRANDE EMPREENDIMENTO À
COMUNIDADE DE ENTORNO: O CASO DO BARRASHOPINGSUL"**

Ângelo Antônio Vieira da Silva

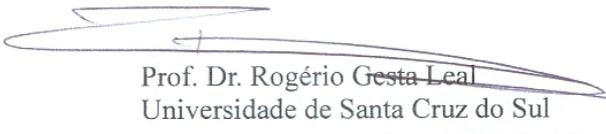
Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental, Trabalho e Desenvolvimento.

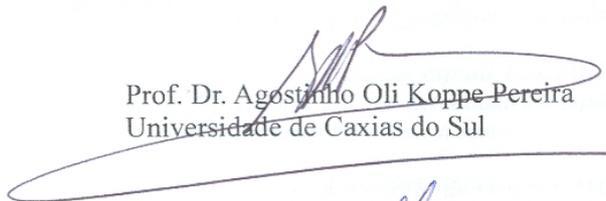
Caxias do Sul, 06 de julho de 2011.

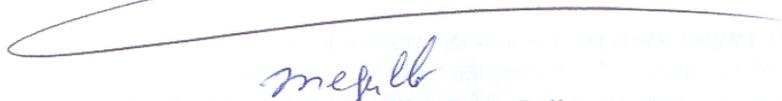
Banca Examinadora:


Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
Biblioteca Central


Prof. Dr. Rogério Gesta Leal
Universidade de Santa Cruz do Sul


Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira
Universidade de Caxias do Sul


Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - B. 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 - www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul - CNPJ 88 648 761/0001-03 - CGTE 029/0089530

Dedico este legado à minha filha CARLA JORDANNA para que sirva de incentivo aos seus estudos e do ímpeto de sua juventude possa acreditar que tudo que um sonho precisa para ser realizado é que alguém acredite que ele possa ser realizado;

À minha esposa LUCIANE BOEHM SAMUEL, amiga e paciente leitora, por ter acreditado e respeitado minhas buscas, incentivando-me e torcendo pelo meu sucesso;

À memória de meu pai AMAURY VIEIRA DA SILVA, cuja precária educação “letrada” não permitiria o completamento de uma página, porém, o conhecimento e ações certamente preservaram muitas vidas, que hoje escrevem muitas páginas e têm esperanças de criar um mundo novo;

À sociedade ...

AGRADECIMENTO

À Deus!

À Universidade de Caxias do Sul e todo seu corpo docente e discente, por acreditarem que a educação é um caminho que precisa ser trilhado na busca de um mundo melhor, e por toda contribuição dispensada à minha pessoa.

Ao meu orientador Professor Dr. Adir Ubaldo Rech, pelo entusiasmo, apoio, conhecimento, pelas valiosas orientações, pela palavra amiga e principalmente pelo generoso e valente coração, sendo imprescindível na realização deste sonho;

Aos Professores do Mestrado em Direito Ambiental pela dedicação e devoção à causa ambiental, nos fazendo acreditar que um sonho que se sonha só é só um sonho, mas um sonho que se sonha junto é realidade;

À todos os integrantes do mestrado em especial a Patrícia, a Letícia, a Fernanda, o Sérgio, a Deise, o Tarciso, pela parceria, companheirismo em todas as horas;

À Gloriosa Brigada Militar, instituição vibrante, séria, que protege a sociedade gaúcha, em especial ao Capitão Doutorando Vladimir Luís Silva da Rosa pelo apoio, camaradagem, força e incentivo nesta caminhada;

À minha esposa Luciane e a filha Carla, por terem compreendido a minha ausência e o novo layout da casa, durante este período.

*Tal qual um sarcófago
escuro e lúgubre,
pela manhã
fará sombra
sobre as velas brancas
que colorem o lago.
A tarde
condenará as retinas,
antes repletas de ouro
a escurecerem
sem ver o
nobre poente do sol
e os ouvidos
sem ouvir
as algazarras passarinhescas
a buscar o último galho do dia.*

Ângelo Antônio Vieira Da Silva

RESUMO

O crescimento urbano tem provocado alterações no ambiente natural, na medida em que são construídos grandes empreendimentos para atender à demanda da sociedade, por suas necessidades e pela busca de uma melhor qualidade de vida. Contudo, a inserção do meio ambiente artificial em meio à natureza tem alterado a paisagem urbana e provocado diversas consequências no Direito, tanto ambiental quanto urbanístico. Assim, a pesquisa teve por objetivo verificar os impactos produzidos pelo empreendimento BarraShoppingSul, sob aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais na comunidade do entorno. A metodologia de pesquisa considerou os procedimentos técnicos de coleta de dados, em três formas: bibliográficos, documentais e a aplicação de questionário à parte da população da área de influência. A amostra de participantes do estudo foi de 384 (trezentos e oitenta e quatro), assegurando uma margem de confiabilidade de 95%. Os resultados revelam que, muito embora o público da pesquisa tenha se manifestado no sentido de haver melhorias, mesmo na ocorrência de impactos ambientais decorrentes da construção do empreendimento e demonstrando, de certa forma, estar satisfeito com a modernidade implementada, há precariedade no conhecimento da temática meio ambiente, mais precisamente em identificar problemas que interferem de alguma forma no ecossistema em que vivem. Isso os torna carentes de uma visão mais ampla da questão e dos fatos que os cercam cotidianamente. Conclui-se que a intervenção do homem na natureza sempre provoca impactos, e a consciência que deve ungar os homens é a planetária, pela qual se tem, como ponto primordial, que a Terra é a casa de todos, cabendo a todos o dever de cuidá-la.

Palavras-chave: crescimento urbano, meio ambiente, shopping center, direito ambiental, direito urbanístico.

ABSTRACT

Urban growth has led to changes in the natural environment as large developments are built to meet the demand of society for their needs and for seeking a better quality of life. However, insertion of the artificial environment in nature has changed the urban landscape and led to several consequences in law, both environmental and urban. Thus, this research aimed to check the impacts produced by the venture “Barra Shopping Sul” under physical, social, economic and environmental conditions in the surrounding community. The methodology considered the technical procedures of data collection in three ways: bibliographic, documentary and a questionnaire to the population of the area of influence. The number of the study participants was 384 (three hundred eighty-four), ensuring a margin of 95% reliability. The results show that although the public research has manifested in the sense that there are improvements, even in the occurrence of environmental impacts from construction of the project and demonstrating in a way, they are satisfied with modernity implemented, there is a lack of knowledge of thematic environment, more precisely to identify problems that interfere in any way the ecosystems in which they live. This makes them lack of a wider view of the issue and the facts that surround them daily. We conclude that human intervention in nature always causes impacts and that the awareness should lead men and the global planet, in which it has as primary point that is the Earth is everybody’s home and everyone has the duty to take care of it.

Key-words: Urban growth, environment, shopping center, environmental law, urban law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área de influência no BarraShoppingSul.....	153
Figura 2 – Torre Cristal Tower construída no BarrashopingSul	176

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – Área antes da implantação do empreendimento	139
Fotografia 2 – Após a implantação parcial do empreendimento	143
Fotografia 3 – Vista atual do empreendimento	141
Fotografia 4 – Vila da Foz.....	144
Fotografia 5 – Sombra projetada dos edifícios altos na cidade de Camboriu	173
Fotografia 6 – Visualização do sistema viário - sentido bairro-centro.....	178
Fotografia 7 – Visualização do sistema viário sentido centro-bairro	179
Fotografia 8 – Visualização do sistema viário Av. Diário de Notícias com a Av. Padre Cacique	180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aspectos físicos antes da construção (eram bons, eram ruins, sem opinião).....	155
Gráfico 2 – Análise da concordância dos aspectos físicos antes da construção – opiniões “eram ruins”	155
Gráfico 3 – Análise da concordância dos aspectos físicos antes da construção - opiniões “eram bons”	155
Gráfico 4 – Aspectos físicos depois da construção (melhoraram, pioram, sem opinião).....	157
Gráfico 5 – Análise da concordância aspectos físicos depois da construção - opiniões “melhoraram”	157
Gráfico 6 – Análise da concordância dos aspectos físicos depois da construção - opiniões “pioraram”	157
Gráfico 7 – Aspectos sociais antes da construção (eram bons, era ruins, sem opinião).....	159
Gráfico 8 – Análise concordância dos aspectos sociais antes da construção - opiniões “eram bons”	159
Gráfico 9 – Análise da concordância dos aspectos sociais antes da construção - opiniões “eram ruins”	160
Gráfico 10 – Aspectos sociais depois da construção (melhoraram, pioraram, sem opinião) .	161
Gráfico 11 – Análise da concordância dos aspectos sociais depois da construção - opiniões “melhoraram”	161
Gráfico 12 – Análise da concordância dos aspectos sociais depois da construção - opiniões “pioraram”	162
Gráfico 13 – Aspectos econômicos antes da construção (era bons, era ruins, sem opinião) .	163
Gráfico 14 – Análise da concordância dos aspectos econômicos antes da construção - opiniões “eram bons”	163
Gráfico 15 – Análise da concordância dos aspectos econômicos antes da construção - opiniões “eram ruins”	164
Gráfico 16 – Aspectos econômicos depois da construção (melhoraram, pioraram, sem opinião).....	165
Gráfico 17 – Análise da concordância dos aspectos econômicos depois da construção – opiniões “melhoraram”	165

Gráfico 18 – Análise da concordância dos aspectos econômicos depois da construção – opiniões “pioraram”	165
Gráfico 19 – Aspectos ambientais antes da construção (era bons, era ruins, sem opinião) ...	167
Gráfico 20 – Análise da concordância dos aspectos ambientais antes da construção – opiniões “eram bons”	167
Gráfico 21 – Análise da concordância dos aspectos ambientais antes da construção – opiniões “eram ruins”	168
Gráfico 22 – Aspectos ambientais depois da construção (melhoraram, pioraram, sem opinião).....	169
Gráfico 23– Análise da concordância dos aspectos ambientais depois da construção – opiniões “melhoraram”	169
Gráfico 24 – Análise da concordância dos aspectos ambientais depois da construção – opiniões “pioraram”	170
Gráfico 25 – Comparativo “antes da construção”	171
Gráfico 26 – Comparativo “depois da construção”	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição sintética e valoração dos impactos ambientais identificados.....	147
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Shopping Centers Brasil 2009	120
Tabela 2 – Crescimento das vendas em setores do varejo de shoppings	134
Tabela 3 – Quantidade de <i>shoppings</i> em operação	134
Tabela 4 – Quantidade de lojas em shoppings	135
Tabela 5 – Volume de Vendas	135
Tabela 6 – Fluxo de pessoas em shoppings.....	136
Tabela 7 – Empregos diretos na indústria de shoppings em 2010	136
Tabela 8 – Shoppings “em obras” em dezembro de 2010.....	137

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DIREITO URBANÍSTICO E O MEIO AMBIENTE	19
2.1 URBANISMO E DIREITO URBANÍSTICO	19
2.2 POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	25
2.3 PLANEJAMENTO URBANO	30
2.3.1 O estatuto da cidade	34
2.3.2 O plano diretor	40
2.3.3 Equipamentos urbanos e sistema viário	55
2.3.4 Instrumentos de controle ambiental	61
2.3.5 Licenças ambientais.....	72
2.4 MEDIDAS PREVENTIVAS E MITIGATÓRIAS	82
3 MEIO AMBIENTE, O CONSUMO E OS GRANDES EMPREENDIMENTOS	86
3.1 O HOMEM E O MEIO AMBIENTE	86
3.1.1 A ocupação e o crescimento urbano.....	86
3.1.2 Os grandes empreendimentos	93
3.1.3 O meio ambiente artificial	97
3.1.4 O desenvolvimento sustentável.....	102
3.1.5 A fauna e a flora urbana	111
3.2 O CONSUMO E OS SHOPPING CENTER.....	115
3.2.1 Shopping center: um mundo diferente	115
3.2.2 A vitrina e o meio ambiente	122
3.2.3 Shopping center: aparato legal e aspectos econômicos	127
4 O CASO DO BARRA SHOPPING SUL	139
4.1 ASPECTOS DO EMPREENDIMENTO	139
4.2 SUSTENTABILIDADE DO EMPREENDIMENTO	143
4.3 O ESPAÇO URBANO PÓS CONSTRUÇÃO.....	145
4.4 METODOLOGIA DO ESTUDO	147
4.5 PESQUISA DE CAMPO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	154
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	181
REFERÊNCIAS	186
APÊNDICE	193
ANEXOS	194

1 INTRODUÇÃO

Os avanços da sociedade pós-guerra são evidentes e diferenciam-se em muito do crescimento em períodos anteriores. A produção e o consumo são alguns dos fatores que, acompanhando o período moderno, fazem alterar o cotidiano da sociedade, com novas ofertas e demandas. Tal fator impulsiona o consumo numa retroalimentação constante, que provoca repercussões em diversas áreas, dentre as quais, o direito ambiental e urbanístico.

Para atendimento das necessidades contemporâneas, levadas a efeito pela crescente produção e pelo consumo, impõe-se também responsabilidade por parte dos partícipes do sistema, posto que, havendo produção para atender ao crescente consumo, haverá necessidade de matéria-prima para atender também à demanda; logo, o meio ambiente faz parte e sofre diretamente os efeitos dessa relação.

O acirramento da produção e do consumo tem provocado crescentes impactos ambientais no mundo; sabe-se que num sistema capitalista, em havendo consumo, há produção e, conseqüentemente, o impacto se apresenta, formando um círculo vicioso, que precisa ser inovado, tendo em vista os resultados cada vez mais desastrosos para o meio ambiente. Isso porque a sociedade de consumo ainda não conseguiu efetivar valores, como respeitar o meio ambiente, na mesma velocidade consumista e com a genialidade com que inventa suas regras e direciona seu comportamento.

Assim, os impactos ambientais passaram a fazer parte da rotina das sociedades e vão se avolumando a cada dia que passa; enquanto o homem se esgueira por uma melhor qualidade de vida, o espaço natural vem sendo modificado pelo artificial, com sérios prejuízos ao meio ambiente, numa concepção plenamente antropocêntrica regida pelo capital.

Na conjuntura social, a elaboração de normas ambientais e urbanísticas devem estar cada vez mais associada à realidade prática da sociedade, buscando a justa distribuição dos benefícios da urbanização, numa harmonia que atinja a todos.

Modernamente, a construção de grandes empreendimentos, dentre os quais os *shoppings centers*, tem ocupado cada vez mais os espaços urbanos, disponibilizando uma infinidade de alternativas de aquisições e prestações de serviços aos consumidores. Com base nisso, o *problema de pesquisa* buscou saber quais os impactos do empreendimento BarraShoppingSul para a comunidade do entorno, quanto aos aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais. Lançaram-se *hipóteses* para o problema de pesquisa: a) a edificação de um grande empreendimento, como um *shopping center*, trouxe impactos socioeconômicos,

por ter modificado as condições de inserção social e alterado o modo de vida das pessoas que vivem no entorno do empreendimento; b) os aspectos físicos e ambientais, que predominavam no local, antes da construção do empreendimento, foram modificados interferindo na sustentabilidade do local, bem como nos aspectos paisagísticos; c) a tutela legal do meio ambiente está inserida no Plano Diretor e no Zoneamento do Município de Porto Alegre, de modo a atender a um planejamento prévio, para empreendimentos de grande porte como um *shopping center*.

O *objetivo geral* da pesquisa foi verificar os impactos produzidos pelo empreendimento BarrashoppingSul, sob aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais na comunidade do entorno. E os *objetivos específicos*: a) apresentar os fundamentos teóricos e legais sobre meio ambiente; consumo; grandes empreendimentos; direito urbanístico; planejamento urbano; b) descrever a caracterização do empreendimento quanto a aspectos históricos e ambientais da área do entorno; avaliação preliminar de impactos ambientais (fauna e a flora, urbanismo, sistema viário (trânsito), crescimento urbano; medidas compensatórias efetuadas no entorno do *shopping*; c) relatar a percepção dos pesquisados quanto ao “antes e o depois” da construção do empreendimento na área do entorno com relação aos eixos físicos, sociais, econômicos e ambientais; d) analisar os eixos – físicos, sociais, econômicos e ambientais – à luz do desenvolvimento sustentável; e) propor subsídios ao Poder Público, à comunidade e a empreendedores, que visem à inserção da comunidade do entorno em razão do empreendimento.

A *Justificativa* para a escolha do tema considerou a relevância da matéria quando se percebe tratar-se a questão de um direito fundamental de 3ª geração e, assim sendo, indispensável à existência do ser humano, elevado a tal *status* pela atual Constituição Federal de 1988.

Assim, o ponto nodal que ensejou a realização desta dissertação é a preocupação com o meio ambiente inserindo-se nela os impactos físicos, sociais, econômicos e ambientais, e tendo como imperativo a qualidade de vida com sustentabilidade.

Também se busca alcançar, com sua feitura, importância acadêmica e social. Acadêmica posto que o Direito ambiental está em franca efervescência como ciência moderna, necessitando de empenho e exame crítico sobre seu objeto, incluindo-se o homem e seus conflitos com o sistema ambiental, que, aos poucos, vai se exaurindo e atingindo seus limites.

Dessa forma, e com o atual crescimento econômico, surgiu a necessidade de associar-se a preocupação com a questão ambiental no cotidiano das pessoas e,

principalmente, na economia do País. Deve haver a conscientização de que a busca pela riqueza não está focada só na questão das finanças, mas principalmente na questão de uma vida digna e sadia. Para tanto, torna-se indispensável a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável nos empreendimentos.

O modelo desenvolvido pelas lojas de departamento, no pós-guerra, tem se expandido e ganhado notória relevância pela implementação de *shopping centers*; em tal cenário surgem consequências de ordem física, econômica, social e ambiental, atingindo as cidades e alterando o panorama urbano onde se inserem.

A produção em alta escala, proporcionada pelo advento da Revolução Industrial, instigou e proporcionou ao homem contemporâneo alterações significativas no seu modo de vida, com consequências em diversas áreas, principalmente no meio ambiente. Por acerto, a Constituição de 1988 inovou trazendo um capítulo destinado ao meio ambiente, dando quilate constitucional à tão relevante tema. Muito embora desperte crescente atenção de todos, acena para cenários indefinidos à atual e às próximas gerações, advindo conflitos e gerando expectativas no sistema legal.

As mudanças sociais oriundas do crescimento urbano, em grande parte alheias ao planejamento, provocam alterações no modo de viver das pessoas de uma comunidade, mudanças nas relações sociais, muitas vezes excluindo pessoas e grupos, alterando significativamente o sistema, com repercussões em gerações atuais e também nas futuras.

Em tal contexto, eclodem grandes empreendimentos para atender às necessidades demandadas pelas novas condições de vida e obrigações sociais, como os *shopping centers*, que, hospitaleiramente, recebem e atingem uma gama enorme de pessoas, produzindo uma série de consequências.

A conscientização de que a sustentabilidade é importante para todos e também para o mercado (empresário/investidor), pois leva em consideração a qualidade de vida do cliente, além de buscar maior preservação ao meio ambiente, consiste em uma necessidade e num desafio a ser implementado.

O trabalho apresenta, a partir deste primeiro capítulo de introdução, uma estrutura de três capítulos, a saber:

O segundo capítulo apresenta uma visão geral sobre o homem e o meio ambiente, a ocupação e o crescimento urbano, os grandes empreendimentos, o meio ambiente artificial, o desenvolvimento sustentável, a fauna e a flora urbana, e ainda sobre os *shopping centers*; referindo sua origem e inserção social, além do consumo decorrente de tais empreendimentos, bem como seus aspectos legais e econômicos.

O terceiro capítulo aborda o direito urbanístico e o meio ambiente, a política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, o planejamento urbano, o estatuto das cidades, o plano diretor, os equipamentos urbanos, os instrumentos de controle ambiental, as licenças ambientais e as medidas preventivas e mitigadoras, que, engajados, visam a ordenar o crescimento urbano, fundado na lei, na efetiva participação do Poder Público e na participação popular, para organizar espaços sedimentando melhores condições de vida, habitação, trabalho, circulação e lazer para todos.

No quarto capítulo contempla-se o Estudo de Caso, onde se busca identificar, investigar, analisar e criticar, para a concreção do objetivo geral e dos objetivos específicos, sob a guisa do referencial teórico e, por meio do que foi alcançado pela Academia, apontar sugestões buscando a harmonia entre homem e natureza, mediante sustentabilidade.

2 DIREITO URBANÍSTICO E O MEIO AMBIENTE

2.1 URBANISMO E DIREITO URBANÍSTICO

O homem, com o passar dos anos, foi se apossando de lugares, coisas e principalmente da natureza, modificando o meio ambiente com a intenção de suprir suas necessidades primordiais de proteção e segurança. Segundo Rech (2010), Platão, na obra *A República*, refere que

[...] a cidade foi a unidade social última do antigo mundo grego. Designava, primeiramente fortaleza no alto da montanha, ou na colina, que se estendeu depois ao conjunto edificado. Tal centro veio a submeter e incorporar as aldeias circunvizinhas.[...]. Alude também à necessidade de adequação do crescimento ao espaço físico ou geográfico, fato que é ignorado ainda em nossos dias, pela ineficiência de um ordenamento jurídico que defina um zoneamento dos espaços a serem ocupados pelas cidades contemporâneas. A cidade nasce, em minha opinião, pela circunstância de que nenhum de nós basta-se por si mesmo e que necessita de muitas coisas. Assim, pois, cada um vai buscar determinado homem para satisfazer uma necessidade e outro para outra, deste modo, ao necessitar de muitas coisas comuns, reúnem-se numa única vivenda muitas pessoas, com qualidades de associados e auxiliares diferentes. Este lugar denominamos com o nome de cidade. Creio que essa é a razão pela qual se fundam as cidades.¹

Diante de tal concepção, evidencia-se a necessidade de organização, por parte dos homens, diante das atividades e da infraestrutura que proporcionam as condições para a vida em sociedade. Assim, os desajustes eclodiram, pois o homem tanto alterou a natureza que, em determinados locais, estabeleceu-se a desordem. Para Séguin (2002), o homem

modifica o meio ambiente natural para que o mesmo atenda às suas necessidades básicas, mas as alterações que processa terminam voltando-se contra o criador: instala-se o caos urbano e o homem fica enredado nele, sufocado pela poluição que deu origem e excluído pelo planejamento urbano elitista.²

Com o passar do tempo, a situação urbana foi se avolumando pelo incremento populacional e tornando-se caótica, pois consubstanciada em uma série de exclusões sociais, originárias na falta de políticas de inclusão social ou na errônea política aplicada, cuja

¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 19.

² SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 5.

estrutura pública ainda não atende às necessidades urbanas. Dessa forma, com vistas a equacionar os problemas motivados pelas aglomerações humanas, nasceu o urbanismo.³

O urbanismo tem sua questão maior caracterizada como o estudo das cidades, pois é notório que a ocupação ocorre de forma descontrolada na maior parte dos centros urbanos, normalmente sem o devido planejamento e a inserção do Poder Público, ao qual cabe coordenar e estabelecer parâmetros, a fim de proporcionar condições de desenvolvimento, de funcionalidade e de bem-estar para as pessoas. Por isso há, conseqüente, a necessidade de reorganização do cenário, onde o próprio Poder Público, intervindo, deverá buscar o equacionamento da desorganização.

A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a *urbanificação*, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a *reurbanização*, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as novas cidades da Grã-Bretanha e Brasília.⁴

Assim, da necessidade de urbanificar as cidades já combalidas pelos efeitos da urbanização, que por sua vez se caracterizou pela falta de planejamento e organização, visando a proporcionar qualidade de vida e melhores condições de convivência às pessoas, erigiu-se o urbanismo.

[...] urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: *habitação, trabalho, recreação* do corpo e do espírito, *circulação* no espaço urbano.⁵

Na mesma vertente, Meirelles (2009) leciona que “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.⁶

Entende-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce, coletivamente, qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. Nesse sentido, a concepção de Meirelles (2009) ganha eco na manifestação de Silva (2010):

³ O termo *urbanismo* é derivado do latim *urbs*, valendo consignar que o conceito de cidade e de *urbs* não foram sinônimos no mundo antigo: cidade era a aglomeração das famílias e tribos; a *urbes* era o local sagrado e de reunião, o santuário daqueles povos. (SÉGUIN, Élida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 9).

⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010. p.27.

⁵ SILVA, op. cit., p. 30.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 522.

[...] o urbanismo [...] é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.⁷

Como visto, muitos autores entendem que o urbanismo é uma função pública. Contudo é importante que prevaleça a vontade da sociedade, com o amparo do Poder Público na gestão urbana contrapondo interesses puramente privados e individuais, pois bucólico é pensar que tal ação cabe somente ao Estado, como aponta Krafta (2001):

É certo que o faz, talvez de forma hegemônica ou até monopolista, a uma certa escala, mas é inegável que uma plêiade de agentes microscópicos planejam a cidade, a seu tempo e na sua circunscrição espacial característica, contribuindo decisivamente, no agregado, para dar forma e conteúdo à cidade e cada momento de sua história.⁸

Permeiam interesses dos mais variados quando se trata de urbanismo, sejam públicos, políticos, coletivos, individuais, pois segundo Fernandes: “Os processos de industrialização e urbanização coincidiram, tanto em termos sócio-econômicos como espaciais, no fenômeno da metropolização, isto é, uma concentração massiva de população, produção e consumo em, e ao redor de, algumas poucas grandes cidades”.⁹

Nessa perspectiva, é importante que a atividade urbanística passe a ser normatizada e regulada pelo Poder Público com o objetivo de organizar os espaços mediante ações concretas respaldadas legalmente. Domingues (2007) nessa linha aponta:

A atividade urbanística sobre ser exercida pelo Poder Público é uma *função pública* e como toda atividade administrativa deve se pautar nos estritos limites da lei. O Direito Urbanístico, enquanto direito objetivo, nada mais é do que o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis (atividade urbanística).¹⁰

A convivência humana, em locais densamente povoados, fez erigir problemas como as habitações em áreas de risco, em locais de alagamentos, fatores que modernamente dão grande chamamento ao direito urbanístico, e o colocam também como condição de sustentabilidade.

⁷ SILVA, op.cit., p. 30.

⁸ KRAFTA, Rômulo. Urbanismo Municipal. In TUCCI, Carlos E. M.; MARQUES, David de Motta. (Orgs.) *Avaliação e controle da drenagem urbana*. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2001. p. 233.

⁹ FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In. Fernandes, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 208.

O direito urbanístico, conforme Séguin (2002): “É incipiente no Brasil, ainda não tendo ingressado na maioria dos elencos das grades curriculares de disciplinas nos cursos jurídicos.”¹¹, além de ser muito pouco desenvolvido no Brasil é também pouco estudado justifica a autora, e define que tal é também o motivo gerador do estado caótico da normatização urbana, cuja competência se distribui pelas esferas federal, estadual e municipal e completa:

Suas normas são de **ordem pública**, mas objeto constante de ignóbil negociação política. Registra-se algumas vitórias em que o clamor popular, rompendo a cadeia da opinião que se publica ser a opinião pública, consegue impedir absurdos urbanísticos, seja através de medidas judiciais, seja através de grupos de pressão.¹²

Relata a autora que as normas urbanísticas têm, entre si, embora ainda um pouco esparsas, conexão na sua finalidade:

[...] a ordenação dos espaços habitáveis ou de sistematização do território objetivando atender às funções básicas do homem: [...] previstas na Carta de Atenas.¹³ E cita como exemplo a Lei nº 10.257, de 10.07.2001, que instituiu “uma política nacional urbana para cumprir as funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, contudo, aponta ainda que muito embora a referida Lei tenha por escopo a finalidade de instrumentalizar direitos previstos na Lei Maior, “ainda não saíram do papel.”¹⁴

Para Rech (2010), o direito urbanístico

[...] é uma construção epistêmica, que deve levar em consideração todas as ciências humanas, pois diz respeito aos espaços de convivência do homem, mas também deve observar as ciências exatas, para dar racionalidade à ocupação. Deve apresentar uma coesão ou um sistema dinâmico, pois, na realidade, é um método racional de transformação da realidade, numa espécie de superposição daquilo que é a realidade presente e o que deve ser realidade futura, impondo-se para isso determinadas posturas, expressadas em forma de direito efetivas e direcionadas de forma inteligente para a concretização de diretrizes a serem perseguidas.¹⁵

¹⁰ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO. (Coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 92.

¹¹ SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 17.

¹² SÉGUIN, op. cit., p.18.

¹³ Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933. A Carta, que trata da chamada Cidade Funcional, preconiza a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho, propondo, em lugar do caráter e da densidade das cidades tradicionais, uma cidade-jardim, na qual os edifícios se desenvolvem em altura e localizam em áreas verdes, por esse motivo, pouco densas. Tais preceitos influenciaram o desenvolvimento das cidades europeias após a Segunda Guerra Mundial e a criação do Plano Piloto de Brasília por Lúcio Costa. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Atenas>. Acesso em: 26 fev. 2011.

¹⁴ SÉGUIN, op. cit., p.17-19.

Afirma o autor, que as normas de direito urbanístico tem “natureza compulsória e cogente”. Tal fundamento está amparado pelo Estatuto da Cidade; quando se lê, no parágrafo único do art. 1º que, “[...] 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”, tem-se tal ressonância, ou seja, as normas buscam atingir a todos.

Entende ademais que a norma urbanística não pode ser um modismo presente, limitado na própria norma, mas a garantia do futuro, sendo um ramo do direito em constante dinâmica, pois também tem, como supedâneo, todas as demais ciências, justamente “por ser uma construção epistêmica”, demonstrando claramente o alcance das normas urbanísticas, e apontando exemplo:

O efeito estufa, por exemplo, é um problema de ocupação, portanto de direito urbanístico, que transcende as normas de um determinado país, de um determinado povo, pois são condutas que prejudicam espaços e tempos diferentes e que não podem ser ignorados pelos próprios municípios, que pela nossa Constituição tem competência material de editar normas urbanísticas locais, mas cujas consequências são também nacionais e globais.¹⁶

Nota-se, portanto, que o direito urbanístico caracteriza-se pela busca de respostas aos problemas da ocupação desordenada das cidades e à solução para seus habitantes. Porém, há o entendimento de que se impõem reformas para acalantar os devaneios arquitetônicos, os quais movem sonhos e podem tornar verdadeiros pesadelos. Nesse sentido, sobre o papel do direito no processo de urbanização, afirma Fernandes: “[...] poderia contribuir para a promoção das reformas urbanas e jurídica já tanto esperadas, e tão necessárias no Brasil, de tal forma que haja uma maior integração entre as ordens formal e informal, as cidades legal e ilegal”.¹⁷

A solução de tais problemas dá-se pela da gestão pública e também por segmentos empresariais, que por vezes têm se mostrado lesivos pela ingerência na produção de efeitos, que não atendem à sociedade e a seus interesses. Na obra *o Novo Brasil urbano*, tal situação é trazida pelo Professor Geiger (1995) que justifica:

Apesar da República e da urbanização, o Estado manteve fortes heranças do país patrimonial, cartorial. Houve sobrevivência da estrutura de estamentos, onde amplos setores da administração pública se comportam não como empregados e a serviço da sociedade mas como se fossem herdeiros da corte e da nobreza, reproduzindo-se e

¹⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 36.

¹⁶ RECH, op. cit., p. 37.

¹⁷ FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. Del Rey, Belo Horizonte, 1998. p. 11.

nutrindo-se do setor privado urbano, ao qual se impõe, inclusive pela corrupção. O setores empresariais, inicialmente, eram débeis para criar verdadeira sociedade de classes. Não podendo derrubar a estrutura, passaram a forma um estamento aliado à “corte”, formada em grande parte, e sustentada, pelos grandes senhores de terras. Tanto estes empresários urbanos, como os políticos eleitos nas cidades, quando bem sucedidos passam imediatamente a comprar terras agrícolas.¹⁸

O direito urbanístico ganhou relevância a partir na Constituição de 1988, na medida em que inseriu no art. 5º, incisos XXII e XXIII, dois institutos de grande importância, a garantia do direito de propriedade e a função social da propriedade, e ainda reservou vários preceitos sobre a matéria conforme Silva:

A constituição de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes de desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana.¹⁹

Conforme aponta o autor, no art. 30, inciso VIII, da Carta Magna, importante é o planejamento urbanístico local, cuja competência recai ao município, para gerar a adequada organização do seu território, incluindo o planejamento, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. Decorre daí a total vinculação do Plano Diretor, examinado adiante, na implementação e efetivação do planejamento urbanístico.

Para Fernandes (1998), com tal entendimento, o autor refere que o direito urbanístico foi colocado no lugar que lhe era devido, ou seja, no processo político.

[...] a Constituição de 1988 reconheceu que o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas é certamente, um processo político, o qual deve definir os padrões e limites de exploração econômica da propriedade. Pela primeira vez, a população foi considerada, até certo ponto, como um agente político, e por conseguinte, agora se espera que a mobilização popular contra os grupos econômicos ocorra também dentro das esferas jurídica e institucional.²⁰

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter introduzido o resgate da função social da propriedade, tornando o Estatuto da Cidade uma referência urbanística, para Rech, tal instrumento carece de leitura interpretativa adequada:

Enquanto isso não ocorre, o caos urbano é uma realidade crescente em nossas cidades, e as soluções apontadas são paliativos. Apesar de estar se produzindo uma

¹⁸ GEIGER, Pedro P. *Tendências da urbanização contemporânea*. In: Gonçalves, Maria Flora (Org.) Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 29.

¹⁹ SILVA, op. cit., p. 56.

²⁰ FERNANDES, op. cit., p. 208.

abundância de normas, as mesmas não significam um projeto de cidade sustentável e carecem de efetividade, legitimidade, eficácia e bases científicas. São normas urbanísticas que não significam um planejamento jurídico, capaz de tornar obrigatório o desenvolvimento sustentável, mas um amontoado de regras em diretrizes que apenas assegura a especulação imobiliária.²¹

Ante à ineficiência normativa urbanística em fomentar crescimento sustentável, ganha importância a especulação imobiliária atualmente caracterizada por vários empreendimentos, dentre os quais os *shopping centers*, que, apesar das vantagens, ocupam grandes espaços urbanos, ao alcance de normas urbanísticas e da competência do município em matéria urbanística.

Nesse caminho, registra-se o grande valor e a importância do urbanismo e do direito urbanístico ao meio ambiente, sendo defensável que a busca na equacionalização dos problemas urbanos, motivados pelo crescimento descontrolado, seja acompanhada da sustentabilidade²² ambiental.

Hodiernamente, problemas relacionados com a ocupação urbana desgovernada têm aumentado e produzido fortes impactos no seio social, como a degradação ambiental, o aumento da população em condições desumanas quanto à moradia, ao uso impróprio e inadequado do espaço urbano, entre outras dificuldades visíveis. Diante de tais acontecimentos, relevantes são os instrumentos de planejamento e gestão pública, como as normas urbanísticas e ambientais.

2.2 POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Até há bem poucas décadas, era dominante o pensamento de que os recursos naturais eram infinitos e ilimitados, pois havia abundância e não preocupavam os usuários que instituíam a destruição e a devastação a título de “progresso”. Mas aos poucos, o homem foi percebendo que sua sobrevivência estava correndo riscos, caso mantivesse a vontade devastadora. Na década de 70, com a ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo na Suécia, em 1972, foi desencadeada uma série de ações visando a proteger o meio ambiente no mundo todo.

O Brasil também se agregou a tal movimento e passou a implementar uma política nacional de modo a alterar a concepção utilitarista que mantinha. Assim, em 1981 nascia a Lei

²¹ RECH, op. cit., p. 32.

²² Sustentabilidade é um conceito que cientificamente não está definido. O art. 2º do Estatuto da Cidade dá apenas um indicativo jurídico dos direitos subjetivos do cidadão. (RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro.

da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938, de 31.08.1981, que, no art. 1º, estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição e constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), além de ter instituído o Cadastro de Defesa Ambiental.

Nos seus arts. 2º e 3º, definiu Política Nacional do Meio Ambiente,²³ objetivou-a e estabeleceu importantes definições como o meio ambiente, a poluição, a degradação ambiental genérica, exigindo também o licenciamento ambiental, para os empreendimentos ou as atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, assim como os que pudessem causar degradação ambiental (art. 9º, IV c/c art. 10).

Oportuno apontar que a Lei 6.938/81 também garantiu e tutelou a incidência da responsabilidade administrativa diante dos órgãos ambientais competentes e integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, possibilitando, em concreto, a ocorrência e incidência concomitante, autônoma e cumulativa dos três tipos de responsabilidade, quais sejam: a civil, a penal e a administrativa, em decorrência de um mesmo fato.

Como dois polos ainda equidistantes, há o crescimento e o desenvolvimento econômico contrapondo a necessidade de manutenção e ampliação da garantia do meio ambiente equilibrado e da sustentabilidade. Trata-se, em verdade, de resolver uma equação

Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 36.

²³ Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: 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. Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; V – recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera; VI – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

paradigmática, na qual se busca uma resposta que possibilite a harmonia, analogicamente, entre o convívio de David e Golias.

A Política Ambiental adotada no Brasil, em especial a partir do advento da Lei 6.938/81, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação” é uma das mais modernas e abrangentes do Planeta.

A Lei 6.938/81 surgiu apontando e delimitando temáticas, além de estabelecer os principais conceitos a cerca do meio ambiente. Também consubstanciou, em seu teor, os objetivos, os instrumentos e as penalidades na instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Ganha relevância o instrumento legal especialmente no apontamento e definição de conceitos, estabelecidos no seu art. 3º, que procura elucidar a grande parte da temática ambiental, definindo meio ambiente como

o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”; degradação da qualidade ambiental como a “alteração adversa das características do meio ambiente”; poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Poluição, no inciso III do artigo em pauta, é

a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Pelas abrangências conceituais empregadas pela legislação citada, é possível verificar a tentativa de buscar agregar e contemplar o meio ambiente como um todo, compreendendo os mais diversos campos e, apesar de estampar o antropocentrismo, colocando o homem no pivô donde todas as realidades partem e geram os efeitos, vislumbra-se um grande passo no sentido de estabelecer importantes conceituações e avanços no que se refere ao meio ambiente.

O crescimento urbano é notório. No entanto, a conceituação de meio ambiente estabelece a tutela da vida. Muito embora os grandes empreendimentos sejam uma característica da modernidade, não se pode descuidar do elementar definido na conceituação de meio ambiente, ou seja, a proteção à vida em todas as suas formas. Chama a atenção também a visão estabelecida pela conceituação de degradação ambiental, cujas alterações adversas ao meio

ambiente são objeto de preocupação e de incidência normativa. Ora, os grandes empreendimentos podem alterar o meio ambiente promovendo reflexos. Assim, é importante que haja proteção estabelecida pelo ordenamento legal, como sustentáculo da garantia e segurança do meio ambiente.

Os arts. 2º e 4º da Lei 6.938/81 apontam os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, prescrevendo que o objetivo da política é a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, satisfazendo as condições de vida. Também deixa marcantes as normas que têm precípua conotação e refletem sobre as condições do desenvolvimento socioeconômico, aliando, aos interesses da segurança nacional, a proteção da dignidade da vida humana.

Diversos preceitos orientam a interpretação legal, como a busca pelo equilíbrio ecológico; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental em todos os níveis de ensino.

Com o arcabouço de objetivos preceituados no expediente trazido a exame, caminha-se legalmente para o estabelecimento do desenvolvimento urbano, econômico e social, com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, que exige a compatibilização normativa, ou seja, a tutela legal, para assegurar o crescimento econômico de forma compatível ao meio ambiente e ao equilíbrio ambiental, muito embora segundo Krell: “Em muitas cidades, a harmonização ente os órgãos ambientais estaduais e das prefeituras ainda não ocorre de maneira satisfatória, e pequenas empresas como tinturarias, funilarias, bares e restaurantes, lavanderias e postos de gasolina acabam não sendo controladas por ninguém.”²⁴

Para o autor, o avanço da legislação ambiental, sem a ressonância na estrutura da administração pública, cria um vazio que ecoa na sociedade, pois tal não sabe muitas vezes onde buscar, dentro do sistema, o órgão responsável em cada caso.

Assim, o sistema e a política nacional precisam contemplar desde uma pequena tinturaria até os grandes empreendimentos, pois ambos, na sua potencialidade, podem ser incompatíveis com o equilíbrio ecológico. Para a garantia de maior eficiência e a redução de conflitos normativos, aponta o doutrinador Paulo de Bessa Antunes (2008):

²⁴ KRELL, Andreas J. *Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 112.

A questão que se passa a colocar é a de se estabelecer mecanismos que sejam capazes de articular as normas estaduais com a norma federal, pois, em princípio, existem muitos outros pontos de conflito e, provavelmente, inconstitucionalidades que, seguramente, poderão influir em suas convivências com a CF.²⁵

Como se apresenta, o referido autor julga interessante o estabelecimento de uma articulação normativa entre as instâncias federal e estadual, e porque não dizer municipal. Isso que impõe maior garantia e concretude na aplicação legislativa aos temas de direito ambiental, vislumbrando uma garantia legal unificada e alinhada com as necessidades oriundas das relações que envolvem o direito ambiental. Porque isso tem relevância estreita com a construção dos grandes empreendimentos, visando ao impacto ambiental provocado.

Tal fato pode ser ilustrado pela construção de algumas hidroelétricas que devastam imensas áreas, sendo implementadas muitas vezes numa distante alusão ao descrito no ordenamento ambiental, entretanto, acostado à vontade política ambiental, pois esta se conjuga com outras políticas e interesses.

A contemplação de tais empreendimentos dá-se ao abrigo do que a Lei estabelece pela vontade do intérprete e pela consonância do Poder Público, em situar como compatível ao meio ambiente ou alinhando-se mais, em muitas situações, a compatibilidade econômica, por vários fatores, como as oportunidades de trabalho, de emprego, de geração de renda e pagamento de impostos. Isso abre outras expectativas para a comunidade do entorno. Mas, não se pode deixar de considerar que há empreendimentos que vão em sentido contrário, na via do decréscimo da qualidade de vida e da qualidade ambiental, daí a importância e a garantia de uma política ambiental.

É importante reparar que, muitas vezes, na busca da implementação dos grandes empreendimentos, a situação fática, ditada pelo ordenamento legal, aponta para determinadas medidas em prol da proteção do meio ambiente e, ao revés, as decisões políticas impelem para outra vertente que pode gerar dano ou prejuízo; assim, importante se torna o entendimento da política nacional do meio ambiente, que, mesmo com a autonomia administrativa dos municípios e estados federados, o sistema procura integrar os órgãos na execução das regras estabelecidas dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 449.

2.3 PLANEJAMENTO URBANO

Com o nascimento das cidades, surgiram também os problemas dessa nova concepção de vida social, pois os homens que viviam em grupos, numa organização comunitária, passaram a restringir sua liberdade no momento em que se contiveram dentro de uma cidade, com a finalidade de proteção e segurança. Todavia, desde então se observam exclusões. Consoante Fustel (1967):

Até aqui não falamos nada das classes inferiores, nem tínhamos o que falar, porque se tratava de descrever o organismo primitivo da cidade, e as classes inferiores não tinham importância nenhuma em sua estrutura. A cidade constituía-se como se essas classes não existissem. [...] Conhecemos em Atenas a distinção inicial entre eupátridas e tetas; em Esparta encontramos a classe dos iguais e a dos inferiores; na Eubéia, a dos cavaleiros e a do povo. A história de Roma é fértil de lutas entre patrícios e plebeus, lutas que encontramos também em todas as cidades sabinas, latinas, etruscas. Podemos até notar que quanto mais nos aprofundamos na história da Grécia e da Itália, mais se torna evidente a distinção profunda entre classes fortemente separadas, prova evidente de que a desigualdade não apareceu com o tempo, mas que existiu desde a origem, sendo contemporânea do nascimento das cidades.²⁶

As cidades antigas, como se identifica, apresentavam classes, assim como a sociedade humana apresenta tais distinções e desigualdades, apesar da necessidade comum por proteção e segurança e da busca por um lugar melhor. As diferenças entre classes sempre se fizeram presentes ao longo da história das cidades, também prevalecia entre tais classes a escolha dos melhores espaços para viverem, pois, segundo Rech (2010):

Apesar da cidade nascer da própria necessidade de convivência e do desejo do homem em construir um local ideal para viver, a elite dominante sempre estabeleceu informalmente a ocupação e a organização do seu espaço, excluindo e relegando os demais a segundo plano e para fora dos “muros” da cidade.²⁷

O crescimento urbano desordenado ocorreu na maioria das cidades do mundo, desde a Antiguidade até os nossos dias e até motivou a criação de cidades, visando a atender determinados interesses.

A antiga Atenas, com seus monumentais edifícios públicos nas colinas e os seus amplos espaços livres para reuniões públicas, mas com poucas acomodações para residências particulares [...]. As cidades medievais, limitadas por muralhas, foram planejadas para servir à necessidade primordial de defesa militar. [...] cidades dos

²⁶ FUSTEL, Colanges de. *A cidade antiga*. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Américas, 1967. p. 11.

²⁷ RECH, op cit., p. 131.

Estados Unidos foram planejadas, ainda que nem sempre adequadamente, para desempenhar funções bem determinadas. [...] na Florida, os “subúrbios-dormitórios” dos centros metropolitanos, comunidades criadas principalmente para proporcionar lucros imobiliários resultantes do loteamento do solo, cidades mineiras, centros manufatureiros e distribuidores, cidades universitárias [...].²⁸

Falando sobre tais desajustes sociais e referindo-se ao Brasil na modernidade, verifica-se que ainda temos notória identificação com as origens das cidades de outrora, pois ainda temos cidades que não alcançam planejamento para todos: permite o acesso de alguns, garante a cidadania de outros; tem leis para poucos; mantém assim a mesma exclusão do passado com requintes de modernidade.

Nesse sentido, aponta Maricato (2000):

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características.²⁹

Rech (2010), na mesma linha excludente de Maricato, aponta que a designação de perímetro urbano atual, apesar de ser traçado imaginariamente, tem suas raízes no antigo muro existente nas cidades antigas, o qual tinha a finalidade de proteção dos habitantes contra investidas de assaltantes, malfeitores e desempregados:

O traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade, aqueles que não têm recursos para pagar moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pela lei da cidade. 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.³⁰

Diante de tais problemas, derivados da inexistência ou de falhas no planejamento, impõe-se uma definição de planejamento. Para Wolff (2010) é

[...] o princípio de toda atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo.

²⁸ ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS. Planejamento Urbano. Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano. Rio de Janeiro: Usaid, 1964. p. 5.

²⁹ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias- planejamento urbano no brasil. In: ARANTES, Otilia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 122.

³⁰ RECH, op. cit., p.131.

Deve ter uma idéia clara do que seja desejável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe. Essa idéia é expressa normalmente de forma gráfica sobre um plano que reproduz a área atingida.³¹

Já Silva (2010) aponta que o planejamento

é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. De início tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento.³²

Nota-se, pela posição acima, que o planejamento é a capacidade de organizar o futuro de uma cidade; assim, onde não há planejamento as circunstâncias vão delineando o futuro, que acontece como elemento de mera causalidade, sem possibilidade de ser estabelecido previamente mediante ideias e concepções voltadas à real necessidade urbana. A escolha do futuro, por meio de planejamento urbano, pode ser a busca por melhores patamares na qualidade de vida e bem-estar social. Logo, o planejamento voltado para o urbano possibilita melhores condições de se estabelecer uma cidade melhor.

O planejamento urbano se torna uma necessidade cada vez mais urgente, pois as contradições e discrepâncias urbanas são enormes. A riqueza caminha lado a lado com a miséria, e seus integrantes estão em busca da tão esperada qualidade de vida como moradores da cidade. Essa busca é secular, ao passo que, na atualidade, tal situação se mostra cada vez mais crítica. Seu ajuste tem se tornado um enorme desafio para os administradores, que desorganizados não conseguem remover o “muro” imaginário que separa o abismo urbano do ter e do não ter.

Carlos (1999) motiva tal desajuste:

Ao nosso ver, no centro da crise urbana, está o poder conferido pela propriedade privada da terra que cria as atuais normas de acesso à cidade, tanto no que refere à moradia, como às condições de vida, expressas na contradição entre riqueza e a pobreza; uma cidade que se produz em função de necessidades e objetivos que fogem àqueles do conjunto da sociedade – particularmente da classe trabalhadora. [...] Evidencia-se a impossibilidade do sistema capitalista em atender às necessidades de uma parcela cada vez maior da população; tal fato propicia o

³¹ WOLFF, Joseff. El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme a la ley federal de ordenación urbanística”, in la ley federal alemana de ordenación urbanística y los municipios, p. 14. apud SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 32.

³² SILVA, op cit., p. 87.

questionamento por parte da sociedade dos processos que produzem contraditoriamente riqueza e pobreza.³³

Para a transformação de uma realidade urbana que não tem sido satisfatória, em razão da miséria, da exclusão, da falta de moradia e de diversos outros fatores, impõem-se ações à sociedade, pela sua organização, que é o Poder público, em fazer a gestão de instrumentos capazes de atender às necessidades históricas do homem na sua organização cidadina.

Assim, fala-se em planejamento urbano como um instrumento para enfrentar diversas condições que patrocina a exclusão social e o caos nas cidades. Para o Professor Rech (2010), o planejamento municipal deve ter como principal instrumento a Lei:

No entanto, nas Secretarias de Planejamento, sequer há uma divisão especializada que trabalhe de forma epistêmica, hermenêutica, sistemática e permanente, a questão do ordenamento jurídico, como meio eficaz de planejamento das cidades. A profusão de normas sem efetividade, eficácia, finalidade, unidade que não conduzem a lugar algum é exemplo da insignificância que a lei tem como instrumento efetivo de organização das cidades.³⁴

Diante da posição do ilustre professor, tem-se a lei como fundamental, pois a “lei é o principal instrumento de planejamento da gestão pública;”³⁵ – contudo, não é o bastante para a equalização da situação urbana, há de se ter também uma gestão capacitada e que garanta a efetividade da lei, sendo imprescindível a existência de planejamento sistêmico capaz fazer frente às necessidades urbanas.

Silva (2010) estabeleceu um sistema de planejamento urbanístico estruturado, que comporta uma ordenação planejada, que abarca planos nacionais até planos locais, surgindo o que ele denomina de “tipologia de planos urbanísticos”, cuja base está ancorada na Constituição Federal (arts. 21, IX e XX; 24, I, e § 1º; 30, VIII; e 182); que estabelece uma política de desenvolvimento urbano, donde se pode pensar na feitura de planos nacionais, estaduais e municipais.³⁶

Com base constitucional dando suporte legal ao planejamento, os planos nacionais serviriam de sustentação aos planos estaduais, e estes aos municipais. Assim, os de nível superior gerariam normas gerais e diretrizes para os de nível inferior, sendo que os últimos, os

³³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade: repensando a geografia*. 4. ed. São Paulo: Contexto. 1999. p. 33.

³⁴ RECH, op. cit., p.132-133.

³⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Advandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 81.

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 103.

municipais, concretizariam as transformações necessárias, impondo doutrinariamente a necessidade de engajamento entre as esferas federal, estadual e municipal.

Para o estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana, diante dos ditames Constitucionais retromencionados, e com foco no município, foi instituída a Lei 10.257, de 10 de junho de 2001: o Estatuto da Cidade, cujas diretrizes tutelam o equilíbrio e o desenvolvimento do meio ambiente urbano.

2.3.1 O Estatuto da Cidade

No ano de 2001, após longa tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, cuja base legal encontra resguardo nos arts.³⁷ 21, XX, 182 e 183 da Carta Verde, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana, com o fundamento de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da sociedade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental [...]”.³⁸

Inicialmente destaca-se, como ensina Mukai (2008),³⁹ que o Estatuto da Cidade tem sua vertente no Projeto de Lei 2.191, de 1989, cuja proposição foi encaminhada pelo Deputado Raul Ferraz ganhando o número 181/1989 e, na Câmara dos Deputados, o nº 5.788/1990. Assim, após quase onze anos de tramitação, entrou em vigor em 2001.

³⁷ Art. 21. Compete à União: [...]; XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...]. 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. § 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 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: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. 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. § 1º – O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º – Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º – Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³⁸ SILVA, op. cit., p. 58.

³⁹ MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade*. Anotações à Lei n. 10.257, de 10-07-2001. 2. ed. Rev., e atual., São Paulo: Saraiva, 2008. p. 2.

O tema desenvolvimento urbano já ganhava grande relevância social e era motivo de contendas na sociedade. Conforme Gasparine (2002)⁴⁰, em 1982, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) criou um grupo para estudar e preparar um anteprojeto de lei sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, mediante a Resolução CNDU 16, de 7/4/1982, com pareceres favoráveis de ilustres juristas, como Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles.

O Estatuto da Cidade surge para regulamentar o uso do imóvel urbano, contendo normas mais ligadas ao direito urbanístico do que ao direito ambiental. Contudo, as implicações da aplicação de tal instituto legal sobre o meio ambiente, tanto natural como o construído, são evidentes sob uma perspectiva ambiental.

É importante observar-se também que o Estatuto da Cidade não adota um comportamento radial em relação ao meio ambiente, como o tema é normalmente tratado pelos ecologistas, pois, se assim fosse, não haveria por que definir normas de direito urbanístico, isto é de ocupação. Da mesma forma, não haveria como se falar em cidade sustentável, pois a sustentabilidade significa, fundamentalmente, ocupação com equilíbrio ambiental, o que significa dizer que também não trata a ocupação, o desenvolvimento, como objetivos, mas sim o equilíbrio. O desenvolvimento não significa crescimento, mas instrumento de equilíbrio, assim como a preservação do meio ambiente não tem objetivo em si mesmo, mas deve ser instrumento de equilíbrio.⁴¹

Assim, o município, ao elaborar normas que tenham relação com as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, deve ter como referencial tal instrumento, tanto em matéria urbanística como em matéria ambiental, assegurando, dessa forma, o desenvolvimento urbano de maneira sustentável.

Tal sistema abrange ainda a proteção aos direitos e às garantias fundamentais, além do princípio da dignidade da pessoa humana, evitando a ocorrência de práticas imobiliárias especulativas, bem como de construções em áreas de risco, o que tem gerado inúmeros problemas nos últimos anos.

Tal menção encontra eco na manifestação de Dallari (2007):

A legislação municipal não pode apontar em direção contrária à do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Não é possível que a legislação municipal adote orientação que prestigie o caráter individualista da propriedade, em detrimento dos objetivos sociais.⁴²

⁴⁰ GASPARINE, Diogenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: NDJ. 2002. p. 3.

⁴¹ RECH, op. cit., p. 44.

O art. 2º da Lei 10.257/2001,⁴³ define uma série de diretrizes⁴⁴ gerais entre as quais se encontra o direito a cidades sustentáveis, a participação popular, a cooperação entre agentes públicos e privados no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades, a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar, entre muitos outros impactos negativos, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; a recuperação pelo Poder Público de investimentos que tenham resultado em valorização imobiliária; a proteção de meio ambiente natural e do patrimônio cultural; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a simplificação da

⁴² DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: *Direito urbanístico e ambiental*. DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 33.

⁴³ Lei 10.257, de 10 de junho de 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 infra-estrutura 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; 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; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada 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; 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; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

⁴⁴ Sobre o tema: RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 45-61.

legislação urbanística local. Tais diretrizes devem dar lastro a novas políticas públicas, em razão da inovação proporcionada por tal instrumento legal.

Também cabe o precioso esclarecimento feito pelo professor Rech, em se tratando de diretriz e princípio, no qual consubstancia que diretriz difere de princípio, pois este é “norma superior aplicada como segurança jurídica e solução de conflitos de normas”, e aquela “implica políticas pública a serem adotadas [...]”, e que devem ser observadas na feitura do Plano Diretor, pois deriva de diretriz calcada no Estatuto da Cidade.

As diretrizes assumem relevância norteadora; contudo, certamente dependem de instrumentos, recursos, engajamento político para sua realização; da existência de políticas derivadas do planejamento, que devem ser permanentes, de longo prazo e baseadas em planejamento urbanístico astuto, com visão no futuro, sem descuidar dos eventos históricos do passado, tampouco da realidade presente.

O planejamento urbano é uma dessas bússolas do existente, conservando o vivido e lastreando as previsões para o amanhã. Poderes e sociedade projetando ações racionais para as pessoas, os bens materiais e culturais e a ordenação do conjunto da infra-estrutura para todos. A atividade pública primária de todo o processo de realização das funções sociais da cidade e da propriedade. Diretrizes para a solução de problemas essenciais e o estabelecimento das formas de desenvolvimento urbano e sustentável.⁴⁵

Logo, diretriz é meta a ser atingida pelo Poder Público, visando a uma organização urbana que atenda aos interesses da sociedade, mediante políticas públicas. Estas, segundo Grau designam

[...] todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como *uma política pública* – o direito é também, ele próprio, *uma política pública*.⁴⁶

Dentre as diretrizes, verifica-se que a cidade sustentável, cujo amparo legal está mencionado no art. 2º, inc. I, do Estatuto da Cidade, expressa a garantia de que todos devem ter direito a cidades sustentáveis, o que deve ser entendido como 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. Pela concepção trazida, abstrai-se que a diretriz é abrangente e engloba uma série de questões atuais e polêmicas, mas

⁴⁵ XAVIER, Laécio Noronha. Construção do futuro intelectual das cidades e meio ambiente. In. MENEZES, Joyceane Bezerra de. (Org.) *Temas de direito ambiental*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 225-262.

que devem ser tratadas pelo município, como sistema viário, transporte, rede de atendimento à saúde, etc.

A própria questão da sustentabilidade, que rege a diretriz, e que deve conjugar o socialmente justo, o economicamente viável e o ecologicamente correto, é uma barreira a ser ultrapassada, na medida em que se busca infraestrutura, por exemplo, construindo empreendimentos como centros rodoviários, hospitais, enfim, uma série de equipamentos urbanos, o que pode contrariar interesses imobiliários pela simples valorização ou desvalorização da terra, dependendo do empreendimento, além de ter efeitos diretamente sobre a comunidade afetada.

A ocupação espacial da terra ocorre na maioria das vezes como produto da especulação imobiliária que “programa” o afastamento cada vez maior das populações de baixa renda para longe dos locais mais privilegiados com equipamentos urbanos, saneamento básico, transportes etc., elitizando bairros. Tal fenômeno pode ser sentido na cidade de Fortaleza com a modificação dos ocupantes dos bairros do Mucuripe, Praia de Iracema, Dunas, e outros espaços como o entorno do Rio Cocó, beira-mar, etc. Sua ocupação tradicional era de pescadores e operários, que cada vez mais foram sendo “empurrados” para localidades mais distantes, para dar lugar a outra espécie de ocupação. Note-se que, juntamente com a mudança do perfil dos ocupantes, modificou-se também a infra-estrutura oferecida a esses bairros.⁴⁷

Os problemas para a implementação das diretrizes do Estatuto da Cidade não se exaurem no contexto acima, pois, como o homem, ao se inserir no meio ambiente gera alterações, algumas delas já foram implementadas e precisam ser reexaminadas e transformadas para atenderem ao princípio da sustentabilidade, inserido na diretriz. Sobre o tema Rech aponta:

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 esgoto tratado, etc. Além disso as ocupações sem sustentabilidade tornam impossível que a água das chuvas escoe normalmente. [...]. 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.⁴⁸

Acentuando a problemática acima apontada por Rech, Xavier, referindo-se às camadas inferiores da sociedade refere:

⁴⁶ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 22.

⁴⁷ CHAGAS, Márcia Correia. Espaços públicos e exclusão social. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de. (Org.) *Temas de direito ambiental*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 263-274.

⁴⁸ RECH, op. cit., p. 48.

[...] mesmo que trabalhem nos melhores bairros, tendem a morar perto de suas famílias, ainda que isso represente um maior custo no transporte. Impor a essas pessoas desfavorecidas as “latas de sardinha esterelizadas” – conjuntos habitacionais – obrigando-as a abordarem seu próprio universo, representa um trauma enorme e muitos preferirão morar em outra favela ou aglomeração. Nem toda mudança social representa o “melhor” para certas comunas. Favelas ou outras aglomerações oferecem às pessoas mais pobres atrativos que nenhum urbanista é capaz de perceber.⁴⁹

Os problemas da cidade são muitos e crescentes a cada dia, passando por todas as áreas como a da saúde, educação, segurança, moradia, do transporte, lazer, saneamento básico, dentre outras, que são resultantes de um processo ainda não acabado e em constante ebulição social, da formação e do equilíbrio da cidade. Nesse sentido:

O Estatuto da Cidade nada mais faz do que reconhecer que o homem vive numa cidade e que nada resolve garantir direitos constitucionais se, no local onde reside, não dispõe de habitação, de segurança, de saúde, de educação, de dignidade e é condenado a viver no submundo de morros e favelas. Apesar de serem vistos como novos direitos, estamos diante de antigos direitos que estão sendo retomados no ordenamento jurídico local, cuja vida e suas necessidades efetivamente acontecem.⁵⁰

Xavier (2006) afirma que a visão tecnocrática dos planos, agregada ao processo de feitura das estratégias urbanísticas, agrava o quadro excludente, segregador e assistencialista, no qual perdem e poucos privilegiados ganham.

O tratamento das cidades nos planos como objeto técnico e a função da lei como estabelecimento de padrões satisfatórios, restrito a uma gama de profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados, administradores públicos, agentes imobiliários), ignoram as dimensões de reconhecimento e solução de conflitos, ampliando a desigualdade de condições de renda, privilegiando o mercado imobiliário e adotando alternativas dispendiosas para reverter as situações de áreas não urbanizadas. O caos urbano é o destino de uma cidade coincidindo com a baixa cultura dos homens que detêm o poder e não enfrentam a pressão dos interesses particulares, cuja política urbana não é entregue nas mãos de profissionais que unifiquem o pensamento em torno do homem para alcançar o bem comum.⁵¹

Pelos referenciais acima, observa-se que as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade são balizas a serem obedecidas no planejamento urbano dos municípios. Tais diretrizes programam-se por meio dos instrumentos de planejamento e de institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, não compreendidos como um rol taxativo. Porém, é imperativo que haja interligação entre as diferentes normas.

⁴⁹ XAVIER, In. MENEZES, op. cit., p. 225-262.

⁵⁰ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul, Educs, 2007. p.163.

⁵¹ XAVIER, In. MENEZES, op. cit., p. 225-262.

Nota-se a sistematização contida no Estatuto da Cidade, na medida que, por intermédio do art. 1º, parágrafo único, estabelece normas de ordem pública e interesse social; a seguir, no seu art. 2º, define que o objetivo da política urbana é a ordenação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da sociedade e da propriedade urbana e estabelece diretrizes.

Já no seu art. 4º, elenca instrumentos para a concreção da política urbana no município, tudo dentro de uma planificação visando à organização conveniente dos espaços habitáveis e o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Para Dallari, o mais importante é “destacar a instrumentalização da atuação do Poder Público em matéria urbanística. Ou seja, a institucionalização de um conjunto de meios e instrumentos expressamente vocacionados para a intervenção urbanística, possibilitando ao Poder Público uma atuação vigorosa e concreta nesse setor”.⁵²

É impossível nos abstermos da existência do caos urbano, que tem se instalado em nossos municípios, seja pelas péssimas condições das moradias existentes nas periferias; das favelas, dos congestionamentos de trânsito; da poluição visual e sonora; do crescimento sem planejamento e da infraestrutura; das enchentes; dos deslizamentos, etc. Nesse contexto e pela abrangência temática do trabalho, serão examinadas algumas nuanças do Plano Diretor como instrumento do Poder Público na gestão urbana e ambiental.

2.3.2 O Plano Diretor

O aumento da população, aliado às atividades degradantes e de fortes impactos praticadas pelo homem no seio social, como os grandes empreendimentos, fez crescer a preocupação com instrumentos que visam ao devido controle e minimização das atividades efetivadas pelo ser humano, no meio ambiente natural, artificial, cultural e social. Isso impulsionou o surgimento de instrumentos como o Plano Diretor dentro de uma sistemática planificada, a partir da Constituição Federal, visando a implementar a política urbana e a atender à função social da cidade.

O Estatuto da Cidade, regulamentando previsão constante no art. 182,⁵³ da Constituição Federal, prevê no art. 4º que será utilizado para o planejamento municipal, entre

⁵² DALLARI, Adilson; Ferraz, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 73.

⁵³ Constituição Federal. 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. § 1º – O plano diretor, aprovado pela

outros instrumentos, o *plano diretor*.⁵⁴ Logo, cumpre fazer um breve apontamento acerca desse mecanismo jurídico.

Conforme o art. 40 do Estatuto da Cidade, “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.⁵⁵ É considerado “parte integrante do processo de planejamento municipal”,⁵⁶ a fim de que os objetivos da política urbana, garantam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, além de garantir um padrão digno à vida.

O Estatuto da Cidade contém um tratamento especial ao plano diretor em razão da concepção adotada no texto constitucional deste ser o principal instrumento para os Municípios promover uma política urbana que tenha por objetivo o pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem estar de seus habitantes.⁵⁷

O Plano Diretor ganha relevância como instrumento legal de planejamento urbanístico municipal, e, muito embora não tenha um modelo definido, traça diretrizes básicas apontando que sua abrangência deve englobar todo o território do município, além de ser obrigatório para todas as cidades com área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, além das cidades⁵⁸ preceituadas no art. 41 do Estatuto da Cidade.

Conceituando Plano Diretor, assim ressalta Rech (2010):

Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 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: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁵⁴ ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

⁵⁵ ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

⁵⁶ ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

⁵⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson Estatuto da cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 77-119.

⁵⁸ Lei 10.257/2001. Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º. do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2º. No caso de

O Plano Diretor é 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 para as presentes e futuras gerações, vinculando todos os atos significativos da administração municipal, que dizem respeito à construção desse projeto.⁵⁹

O Plano Diretor assume papel mandamental e normativo, na medida em que estabelece normas e diretrizes, tanto aos particulares como aos agentes públicos, visando a que a propriedade atenda a sua função social, alcançando assim os objetivos da política urbana em garantir as condições de vida com dignidade, além do incremento das funções sociais da cidade, reduzindo as desigualdades e fundando nas bases, para a sustentabilidade no espaço urbano.

Na contramão dos preceitos constitucionais, o espaço urbano ainda comporta grandes concentrações de terras ociosas, inadequadas condições de trabalho, segregação e abandono do homem nas periferias, na maior parte das vezes sem moradia, segurança, saneamento; logo, sem dignidade e as mínimas condições de vida. Necessário é que o município cumpra com sua função social, que é na verdade a motivação de sua existência, além de garantir o direito de propriedade. Conforme Leal (2003):

O respeito à função social e ao exercício do direito de propriedade, por sua vez, somente terá garantia constitucional se for condizente com os demais objetivos e princípios fundamentais do Estado brasileiro. A política de desenvolvimento que não tiver com prioridade atender às necessidades essenciais das populações pobres das cidades estará em pleno conflito com as normas constitucionais, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos e com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.⁶⁰

É plausível que o Plano Diretor, apesar de ser o mais importante instrumento de planejamento urbano, não pode ficar desamparado dos demais institutos que colaboram à execução da política urbana no Brasil; agregado à sistemática urbana, conjuga outros instrumentos. Conforme Vichi (2007):

É obvio que o Plano Diretor não pode ser um instrumento jurídico isolado no contexto da execução das políticas públicas urbanas. Sua exequibilidade está completamente atrelada aos ditames do Estatuto da Cidade e da Constituição, mas além disso, o Plano Diretor depende de sincronia e harmonização com os demais instrumentos de planejamento das outras esferas da administração – planos federais

idades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

⁵⁹ RECH; RECH, op. cit., p. 84.

⁶⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 153-154.

(nacionais, macro-regionais e setoriais), estaduais (gerais e setoriais), bem como com os instrumentos jurídicos orçamentários municipais e com os dos demais entes da federação (leis orçamentárias anuais e planos plurianuais).⁶¹

Logo, há de haver sintonia entre as planificações normativas estabelecidas com fundamento na Constituição Federal, que abrange as esferas estaduais e municipais, contendo planejamento. Segundo Domingues (2007),

[...] em nível nacional é chamado de plano urbanístico macrorregional, porquanto é supra-estadual, também devendo ser traduzido em lei, consoante art. 48, IV, devendo ademais ser articulado com o plano plurianual (art. 165, § 4º). Cabe, ainda, aos Municípios estabelecer as normas específicas a respeito da matéria de urbanismo, sem olvidar a competência dos Estados-membros para estabelecer o chamado plano urbanístico microrregional [...].⁶²

Assim, princípios constitucionais atuam fortemente no Plano Diretor, devendo este atender às exigências estabelecidas na ordenação da cidade, assegurando atendimento às necessidades dos cidadãos, de modo a garantir a função social da propriedade, as funções sociais da cidade, o desenvolvimento sustentável, a igualdade e a justiça social, além da participação popular.

Importantíssimo é o planejamento na questão urbana, pois decorre do pensamento, da visão do administrador em contemplar os preceitos estabelecidos nos instrumentos derivados do Estatuto da Cidade, como o Plano Diretor, donde importantes preceitos emergem sobre a tutela por ele garantida. Quando o professor Rech (2010) responde à questão proposta por ele, de como construir um projeto de cidade com base no conhecimento e não no empirismo ou, até mesmo, na falta de conhecimento em alguns campos, verifica-se a importância do Plano Diretor em questões bem-práticas e palpáveis.

[...] o Plano de governo do prefeito não decorre do programa do partido, mas de ações necessárias para concretizar o projeto de cidade. As escolhas dessas ações previstas no Plano Diretor, é que são discricionárias. Mas o conjunto de ações já está expresso no Plano Diretor, vinculando o prefeito. O Plano Diretor decorre do espírito do povo, enquanto as centenas de ações que, ao longo dos anos, serão realizadas para concretizar esse plano é que serão escolhidas para serem executadas durante um determinado mandato de prefeito. A ideologia ou o programa do partido apenas dará ao povo a noção de quais escolhas serão feitas, pois a mudança do projeto de cidade não depende do prefeito ou do partido, mas do povo, pelo princípio da participação popular. Tudo que se faz de forma diversa é ilegal.⁶³

⁶¹ VECHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 124.

⁶² DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 73-112.

⁶³ RECH; RECH, op. cit., p. 85.

Como se constata, o Plano Diretor não é um instrumento isolado, está integrado e interagindo com um sistema planejado de normas, além de obedecer a princípios constitucionais que o norteiam, como a função social e o desenvolvimento sustentável. Tais princípios determinam a estreita identificação das metas estabelecidas no Plano Diretor, com as normas de desenvolvimento econômico e social do município. Para que a cidade tenha sua função social como foco, deve direcionar recursos e a riqueza de forma justa, para enfrentar situações de desigualdade econômica e social tão presentes na vida urbana. No entanto, tais direitos só serão respeitados

[...] quando houver ações e medidas estabelecidas no plano diretor que sejam destinadas a garantir o exercício à cidades sustentáveis previsto no inciso I do artigo 2º do Estatuto. Esse direito entendido com o direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho ao lazer, para as presentes e futuras gerações; expressa o significado das funções sociais da cidade.⁶⁴

O Plano Diretor deve estar voltado para atender às funções sociais da cidade, ou seja, é a corporificação da Carta de Atenas, a que previa o direito à habitação, ao trabalho, à recreação e a circular como fundamentais ao bem-estar social. Assim, para que tal instrumento tenha sua finalidade atendida, deve respeitar, como forma de garantir os direitos mencionados, os princípios contidos na Carta Constitucional, muito embora o município, para Leal (2003), possua:

[...] autonomia política, sendo-lhe atribuída capacidade própria de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de auto-administração. De outro lado, sendo normas constitucionais dirigentes para o Município promover a política urbana os princípios da constitucionalidade, da soberania popular, da justiça social, da igualdade da legalidade e da função social, o Plano Diretor, para ter validade e eficácia, deve congrega em suas normas os respeito a estes princípios, sob pena de inconstitucionalidade.⁶⁵

Importante é ressaltar a importância do federalismo para entendimento da repartição de competências, pois, é fundado em tal princípio que se verificam as características federativas emergindo a repartição de competências e de renda em primeiro plano, também decorrente do federalismo é a existência da organização do Estado em unidades autônomas, unidas ao poder central, que o divide com os governos estaduais. Para Dallari (2006),

⁶⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson Estatuto da cidade e o plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 81.

⁶⁵ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 157.

a República brasileira possui todas essas características, o que permite concluir que se trata de uma federação, com a peculiaridade da existência de uma terceira ordem de poder, ao lado da União e dos Estados-membros e Distrito Federal: os Municípios. O princípio federativo constitui, ao lado do princípio republicano, um dos mais importantes princípios do sistema jurídico nacional. É a partir deles que a repartição de competências deve ser interpretada e aplicada, sendo assim possível identificar os limites a que estão sujeitos os entes federativos.⁶⁶

Firmando o elo federativo que une o Estado Federal, os estados membros e o Distrito Federal com os municípios, há competência municipal para estabelecer a política de desenvolvimento urbano. Para Silva (2010):

É, verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.⁶⁷

O Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, deve proporcionar a todos uma cidade “legal”, pautada no ordenamento urbanístico e obedecer também aos requisitos⁶⁸ do art. 40, do Estatuto da Cidade; ser elaborado e ter implementado democraticamente seu conteúdo, além de haver a exigência de ser aprovado por lei municipal, logo cogente.

Considerando o § 1º do referido artigo, a sincronia do Plano Diretor deve ocorrer no planejamento municipal, com eco no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual; deve ter incorporadas as diretrizes e prioridades nele estabelecidas, além de constar no § 3º do dispositivo apreciado, que a lei que institui o Plano Diretor deve ser revista a cada 10 anos pelo menos. Também é importante indicar que, na forma do seu § 4º, os Poderes Legislativo e Executivo deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações; dos vários segmentos da

⁶⁶ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO. (Coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 92.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 63.

⁶⁸ Lei 10.257/2001. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º. O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

sociedade, bem como garantir a publicidade e o acesso à documentação e a informações produzidas em audiências e debates.

O Plano Diretor rege a ordenação do espaço urbano. Logo, para a sua feitura é pertinente que se agregue uma série de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, como urbanistas, economistas, ambientalistas, advogados, juristas, sociólogos, educadores, gente do povo, pois não somente normas de direito ou urbanismo vão estar em apreciação, mas todo um sistema de normas e informações capazes de buscar o bem estar dos cidadãos.

No tocante à estrutura jurídica, para significar um projeto efetivo dirigido a todos, o Plano Diretor deve contemplar, segundo Rech (2010):

Princípios; diretrizes; definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana; zoneamento urbano; zoneamento rural; estrutura viária macro/urbana e rural; definição de zoneamento ambiental (urbano e rural); definição de áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural.⁶⁹

Quanto à importância do Plano Diretor e sua abrangência, o doutrinador Toba refere: “[...] não se pode olvidar da enorme importância do plano diretor quando ele possibilita uma maior clareza na tomada de decisões sobre o uso do solo urbano – corroborando para uma maior transparência da ação administrativa e entreabrindo mais um canal de participação popular [...]”.⁷⁰

Ainda, o Plano Diretor é “instrumento norteador dos atuais e futuros empreendimentos, e condutor e ordenador do crescimento da cidade, disciplinando as atividades urbanas em prol do bem-estar social”,⁷¹ logo, o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade são instrumentos jurídicos que possibilitam o planejamento urbano e ambiental na totalidade de seu território.⁷²

Com referência à dimensão urbanística do Plano Diretor, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), órgão do governo do Estado de São Paulo, que presta assessoria aos municípios, menciona o Plano Diretor como um plano de

⁶⁹ RECH; RECH, op. cit., p. 87.

⁷⁰ TOBA, Marcos Mauricio. Do estudo de impacto de vizinhança. In: MEDAUAR, Odete; Almeida; MENEZES, Fernando Dias de. (Coords.). *Comentários ao estatuto da cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.163.

⁷¹ TOBA. op. cit., p. 165.

⁷² Importante atentar para o fato de que o Plano Diretor abrange a zona rural e urbana do Município, pois “para o Município promover a política de desenvolvimento urbano, deve conter um plano diretor com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e rural”. (OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: PUCRS, 2002. p. 87.

desenvolvimento municipal e ainda aponta que o mesmo deveria contemplar os seguintes aspectos:

[...] traçado do sistema viário principal; localização dos terminais dos sistemas de transportes; densidades máximas e mínimas permitidas; sistema principal de drenagem de águas pluviais; elementos do meio ambiente natural e cultural a serem preservados; localização preferencial das atividades econômicas; padrão de utilização dos recursos naturais; áreas preferenciais para ocupação e expansão urbana de parcelamento ou edificação compulsórios.⁷³

Buscando melhor entendimento do Plano Diretor, faz-se necessária uma abordagem aos seus princípios norteadores, estabelecidos no Estatuto da Cidade, que, conforme Saule Junior (1998), são “princípio do desenvolvimento sustentável como norteador do desenvolvimento urbano, princípio das funções sociais da cidade, princípio da função social da propriedade”.⁷⁴

O princípio do desenvolvimento sustentável deve ser observado quando da feitura das diretrizes, bem como da implantação da política de desenvolvimento urbano do município. O Brasil é signatário da Agenda 21 – Convenção da Biodiversidade e da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992,⁷⁵ que se consubstanciam num instrumento de harmonia, na busca de um novo paradigma de progresso que permita um crescimento com qualidade.

⁷³ PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 143.

⁷⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 48-54.

⁷⁵ A Agenda 21 foi um dos principais resultados da conferência Eco-92 ou Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. É um documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas sócio ambientais. Cada país desenvolve a sua Agenda 21 e no Brasil as discussões são coordenadas pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS). A Agenda 21 se constitui num poderoso instrumento de reconversão da sociedade industrial rumo a um novo paradigma, que exige a reinterpretação do conceito de progresso, contemplando maior harmonia e equilíbrio holístico entre o todo e as partes, promovendo a qualidade, não apenas a quantidade do crescimento. Com a Agenda 21 criou-se um instrumento aprovado pela OMF, internacionalmente, que tornou possível repensar o planejamento. Abriu-se o caminho capaz de ajudar a construir politicamente as bases de um plano de ação e de um planejamento participativo em âmbito global, nacional e local, de forma gradual e negociada, tendo como meta um novo paradigma econômico e civilizatório. As ações prioritárias da Agenda 21 brasileira são os programas de inclusão social (com o acesso de toda a população à educação, saúde e distribuição de renda); a sustentabilidade urbana e rural, a preservação dos recursos naturais e minerais e a ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável. Mas o mais importante ponto dessas ações prioritárias, segundo esse estudo, é o planejamento de sistemas de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício. A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Agenda_21>. Acesso em: 5 mar. 2011.

O desenvolvimento sustentável se configura com o princípio destinado a reconhecer o direito das futuras gerações a um meio ambiente sadio. O princípio do desenvolvimento sustentável fundamenta o atendimento das necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a habilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.⁷⁶

Acatar o princípio em tela pressupõe também que os procedimentos propostos, por meio de metas, passos e métodos contidos no Plano Diretor, estejam em equilíbrio com o desenvolvimento econômico, social e humano da cidade. Assim:

A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município no plano diretor, que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.⁷⁷

O princípio do desenvolvimento sustentável, aplicado ao Plano Diretor, implica que a cidade, além de priorizar as necessidades essenciais de seus integrantes, propicie também o pleno desenvolvimento, por meio do planejamento e da gestão, com a devida participação popular, na busca de uma sadia qualidade de vida e de um lugar mais digno para se viver, assegurando esse direito para as próximas gerações.

No entanto, para Séguin (2002):

As cidades só se tornam sustentáveis se houver um equilíbrio entre produção, o consumo e o manejo dos recursos ambientais hoje disponíveis. [...]. Existe uma diversidade de denominação para o mesmo intuito, tais como cidade ecológica, cidade sustentável, cidade saudável, ecossistema urbano durável, desenvolvimento urbano sustentável. [...]. A difícil consecução impõe que o conceito de desenvolvimento sustentável de cidade ainda precisa ser discutido, afastando-se o discurso fácil, desprovido de significado e viabilidade.⁷⁸

Rech (2010) fala em sustentabilidade *física, social, econômica e ambiental*.⁷⁹ No que se refere à primeira, manifesta que o parcelamento do solo no quanto à taxa de ocupação (TO) e os índices construtivos (IA) não podem comprometer a qualidade de vida; afirma ainda que a densidade apontada no Plano Diretor deve ser compatível com empreendimentos de infraestrutura sustentável a ser construída, com o devido suporte em vias adequadas; sistema de transporte público, e outras possibilidades que atendam ao potencial de ocupação, evitando, por exemplo, alagamentos como os ocorridos nas grandes cidades.

⁷⁶ SAULE JUNIOR, op. cit., p. 48.

⁷⁷ SAULE JÚNIOR; OSÓRIO, op. cit., p. 81.

⁷⁸ SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 48

Para a segunda, o autor entende que é necessário resolver o problema da exclusão. À sustentabilidade social define espaços para os ricos; no entanto, desdenha as demais classes sociais que vão ocupar os espaços menos valiosos, como morros e periferias longe das regras urbanísticas. Quanto à terceira, a sustentabilidade econômica, entende que quando há necessidade de empregos e de empreendimentos, justifica-se a derrubada de árvores; no entanto, quando há falta de áreas verdes, de matas ciliares, isso se constitui em desequilíbrio ambiental, em alagamentos, aquecimento e duvidosa qualidade de vida.

Por último, discorre sobre a sustentabilidade ambiental, e exemplifica que a derrubada de uma árvore não ameaça a sustentabilidade ambiental; declara que o problema é muito mais grave à medida que são totalmente devastadas áreas verdes, matas ciliares, encostas; bem como quando há ausência de planejamento jurídico para assegurar parques e áreas verdes de forma equidistante e sustentável.

É interessante constatar que, para Leal, “o desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para a eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais, devendo, para tanto, adotarem políticas que priorizem os segmentos pobres da população”.⁸⁰

Relevante é a visão de Leal, na medida em que vislumbra coerentemente a exclusão social, em que o Plano Diretor, sob a guarida da sustentabilidade, precisa equacionar tais desarranjos, na busca do equilíbrio social, estabelecendo políticas que contemplem o segmento excluído, de modo a estabelecer dignidade e qualidade de vida.

O princípio das funções sociais da cidade compreende todos os que vivem na cidade. Tem por escopo a relação de bem-estar e acessibilidade a todos, bem como a gestão dos conflitos urbanos surgidos, com vistas à preservação do meio ambiente, para evitar que as comunidades pobres e carentes sejam excluídas ou segregadas de seus direitos básicos tenham direito à cidade. Saule Júnior (1998) entende que as funções sociais da cidade

[...] estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. [...]. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social.⁸¹

⁷⁹ RECH; RECH, op. cit., 73-74.

⁸⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 164.

⁸¹ SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 51.

As funções sociais da cidade são afetadas também quando espaços públicos são substituídos por particulares. Isso afeta a exclusão social e econômica, pois, para Chagas, “os espaços públicos ‘sucatiados’ e abandonados não cumprem sua função enquanto espaço democrático de lazer e convivência, enquanto os espaços particulares são intrinsecamente segregadores, impondo regras de acessibilidade e, dessa forma, também impedindo o exercício da cidadania”.⁸² Afirma também que as regras restritivas da própria administração desses locais acabam constringendo as pessoas em relação à aparência, classe ou opção sexual, evitando assim tais embates sociais. Como ideia central, tal princípio pode ser compreendido como o direito de acesso de todas as pessoas às condições basilares de vida.

O princípio das funções sociais da cidade busca enfrentamento das desigualdades sociais, visando à construção de uma nova harmonia, em que se atenda aos interesses da população em ter um meio ambiente sadio, cujos agentes públicos e privados patrocinem a erradicação da exclusão e da segregação.

Por último, o princípio da função social da propriedade, com fundamento no preceito constitucional do art. 5º, XXIII, aplicado no Estatuto da Cidade, cujas diretrizes configuram-se no art. 2º, inciso VI,⁸³ permite que, pelo Plano Diretor, o Poder Público municipal exija do proprietário, em benefício do social, destinação de imóvel para atender a tal interesse. Conforme ensina Saule Junior,

para a propriedade urbana atender sua função social é preciso que exista um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano, [...] por exemplo, para uma área de preservação de mananciais. A intensidade de uso da propriedade, neste caso, estará sendo respeitada quando for utilizada de forma compatível com a preservação do manancial. A implantação de um loteamento urbano nesta área, sem dúvida, estará em desacordo com o princípio da função social da propriedade.⁸⁴

A proteção ambiental, decorrente do princípio da função social da propriedade, remete ao pensamento de que não nos encontramos sozinhos no espaço urbano, há

⁸² CHAGAS, Márcia Correia. Espaços públicos e exclusão social. In. MENEZES, Joyceane Bezerra de. (Org.) *Temas de direito ambiental*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 273.

⁸³ Lei 10.257 de 10 de julho de 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: [...]. VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental;

⁸⁴ SAULE JUNIOR; FERNANDES, op. cit., p. 53.

necessidade de se exigir um comportamento voltado à solidariedade para a solução de conflitos e desafios. Para Fensterseifer (2008), tal função é relevante, pois

o não-cumprimento pelo proprietário da função socioambiental do bem caracteriza forma extintiva da titularidade, na medida em que, à luz de um direito civil-constitucional “despatrimonializado” e “humanizado”, a funcionalização do bem toma forma de elemento nuclear constitutivo do próprio direito de propriedade. Na condição de elemento existencial da titularidade, a função ambiental soma-se à função social no intuito de determinar o fundamento material e o conteúdo essencial da propriedade.⁸⁵

Nesse sentido, a propriedade atende a sua função social quando, por meio do Plano Diretor, autoriza ao Poder Público municipal exigir do proprietário direito em benefício da sociedade. Só assim, o instituto estaria cumprindo o interesse social, além de reconhecer direitos no Estado democrático para a construção de uma sociedade justa, com desenvolvimento e redução de desigualdades sociais, na promoção da qualidade de vida e do bem-estar de todos.

Ganha relevo a visão oportuna de Leal, quando afirma na palestra *A natureza vinculativa do Plano Diretor no Brasil*, apresentada no encerramento de curso sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), promovido pela Escola do Legislativo na Câmara Municipal de Porto Alegre, que, dentro de um processo de urbanização com desenvolvimento sustentável, não se pode executar um PDDUA construído, elaborado em gabinete: “Isto é uma ficção. Pode ser um projeto maravilhoso no papel, mas sem nenhuma efetividade social.”⁸⁶

Porto Alegre foi uma das primeiras cidades a realizar estudos visando a estabelecer um planejamento urbano, o que a coloca na linha de vanguarda, pois

os estudos iniciais e as primeiras tentativas e propostas para “pensar a cidade” remontam o início do século. Em 1914 Moreira Maciel publica seu Plano de Melhoramentos, documento pioneiro e precursor dos estudos urbanos da cidade. Mas será nos anos cinquenta, mais precisamente em 1959, que será aprovada a Lei 2.330, o primeiro plano diretor da cidade e um dos primeiros do país. Vinte anos depois, em plena ditadura, um, novo plano, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) é aprovado e só será alterado novamente vinte anos depois através aprovação da Lei Complementar 434, de 1999, ainda em vigor.⁸⁷

⁸⁵ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado sócio ambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 215.

⁸⁶ Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=4929&p_secao=56&di=2007-11-14>. Acesso em: 20 jan. 2011.

⁸⁷ Disponível em: <<http://rsurgente.opsblog.org/2009/11/12/plano-diretor-de-porto-alegre-uma-mudanca-para-pior>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

Em 2011, foi alterada a Lei Complementar 434, de 1º dezembro de 1999, por meio da Lei Complementar 667, de 3 de janeiro de 2011. Assim, Porto Alegre tem um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), que estabelece um planejamento participativo com bases estratégicas, buscando articular concepções econômicas e sociais à dimensão territorial, no que se refere ao solo urbano, além de contemplar a autosustentabilidade, a ocupação em torno da infraestrutura e a busca de parcerias público/privadas, bem como projetos especiais deverão ser impulsionadores de um trabalho conjunto de construção da cidade.

Apesar do pioneirismo, convém salientar que a insatisfação gerada pelo antigo⁸⁸ Plano Diretor de Porto Alegre, no que tange à qualidade de vida e à altura dos prédios, já era apontada:

[...] depois de muito tempo ter sido uma exceção neste panorama, parecia que, com a aprovação do seu novo plano diretor, tinha se enquadrado nos moldes brasileiros de encarar o planejamento urbano. É que o último plano conseguiu violentar os padrões urbanísticos que vigoravam em Porto Alegre e que ajudaram a construir a sua tão propalada qualidade de vida sem que houvesse uma reação muito forte, ou pelo menos esta reação não encontrou espaço para prosperar. Na verdade, descobre-se agora, a população não tinha conseguido entender, ou não ficou sabendo, que por trás daquela salada de índices estava prevista uma liberação dos grandes edifícios, abolidos há um bom tempo da paisagem da cidade.⁸⁹

Buscando satisfazer anseios, o novo plano propõe contemplar diretrizes e instrumentos de desenvolvimento urbano e ajustar políticas que visam a tornar o município socialmente justo. Contudo, há posições antagônicas, posto que a motivação para as alterações, que o PDDUA trazia em seu bojo, tinham por objetivo o equacionamento para conflitos e dificuldades, além de progressos no enfrentamento de pontos, como altura dos prédios, taxas de ocupação, índices construtivos, zoneamento e a adequação do Plano ao Estatuto da Cidade. Segundo Weissheimer (2010) isso não se efetivou.

Infelizmente o discurso oficial não encontrou respaldo nos fatos. O próprio governo municipal “contrabandeou”, enviando projetos “especiais” permitindo alturas de até 72 metros – vinte metros acima da altura máxima hoje permitida – no projeto da Arena do Grêmio no bairro Humaitá e na área do Estádio Olímpico, que será reurbanizada. Importantes alterações de zoneamento e de índices foram aprovadas no projeto de modernização e readequação do Estádio Beira Rio. “Lavou as mãos” no velho estilo Pôncio Pilatos para o projeto do Pontal do Estaleiro – suspeita e estranhamente autoria e iniciativa de um obscuro vereador – rejeitado por ampla maioria na Consulta Popular. E propõe agora adensamentos no cais do Porto Mauá, num projeto miraculoso, “à la Dubai”, onde é proposta a construção de espigões

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.jornalja.com.br/2005/04/08/exclusivo-a-verdade-sobre-o-plano-diretor/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/04.037/674>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

junto ao rio numa área de trânsito extremamente congestionado, com circulação comprometida.⁹⁰

E as críticas não se exaurem. O autor afirma que as centenas de emendas recebidas descaracterizaram o projeto até sua aprovação final, tornando o Plano “permissivo e adequado” ao setor imobiliário. Vai adiante quando aponta:

E é um vereador da própria base do governo que declara: “a sociedade precisa se mobilizar. A tendência é o Plano Diretor (PD) ser mais pró-construção civil e menos de sustentação ambiental da cidade”. A cidade “perderá em urbanismo, ecologia e gasto irracional de energia. Tudo caminha para imóveis mais altos, mais carros, engarrafamentos, poluição e aquecimento [...]”.⁹¹

Tal situação também não é diferente em outros estados da federação no dizer de Villaça:

A elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. A experiência recente em diversas capitais (Rio de Janeiro, Belém, São Paulo), revela claramente que as forças e interesses do setor imobiliário não querem saber de plano diretor. Nesse sentido, essas forças e interesses vêm propugnando por um plano diretor apenas de princípios gerais. Com isso, conseguem um plano diretor inócuo.⁹²

Assim, no caso de Porto Alegre, o Plano Diretor ganha relevância, pois busca sincronização com as diretrizes e os princípios do Estatuto da Cidade, muito embora haja discordâncias sobre sua abrangência e interesse. É importante referenciar que, até sua aprovação, tal instrumento proporcionou ampla discussão e participação, contudo sem grande efeito, pois, conforme o jornal *Zero Hora* “os temas que motivaram debates acalorados em audiências públicas e na Câmara não foram alterados”.⁹³

O Plano Diretor de Porto Alegre trouxe algumas alterações significativas no que diz respeito à altura dos prédios, que poderão atingir, em alguns locais, até 52 metros; à criação de um instituto para se dedicar ao planejamento da cidade; ao aumento das áreas de ambiência cultural e à necessidade do estudo de impacto de vizinhança, entre outras. Nesse caminho, a

⁹⁰ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *RS urgente: plano diretor de Porto Alegre: mudança para pior*. Disponível em: <<http://rsurgente.opsblog.org/2009/11/12/plano-diretor-de-porto-alegre-uma-mudanca-para-pior/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

⁹¹ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *RS urgente: plano diretor de Porto Alegre: mudança para pior*. Disponível em: <<http://rsurgente.opsblog.org/2009/11/12/plano-diretor-de-porto-alegre-uma-mudanca-para-pior/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

⁹² Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

⁹³ Jornal Zero Hora de 23 de julho de 2010. p. 32.

construção de grandes empreendimentos nortear-se-á pelo que estampa o arcabouço de normas delineadoras do futuro da cidade, o Plano Diretor.

Ainda, no tocante aos grandes empreendimentos, o art. 54-A e seguintes do PDDUA, que tratam dos Projetos Especiais de Impacto Urbano, apontam que, para a construção de tais empreendimentos, há a necessidade de Projeto Especial de Impacto Urbano,⁹⁴ atribuindo-lhe rito, condição e análise diferenciada, impondo obediência a acordos e condicionantes específicos para a sua realização.

⁹⁴ Lei Complementar 434, de 1º dezembro de 1999, atualizada pela Lei Complementar 667, de 3 de janeiro de 2011 (Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre). CAPÍTULO V - DOS PROJETOS ESPECIAIS DE IMPACTO URBANO (Nome modificado pela L.C. 646, de 22 de julho de 2010). Art. 54-A. O Projeto Especial de Impacto Urbano é a proposta de empreendimento ou atividade listado no Anexo 11 desta Lei Complementar, devendo observar, no que couber, os seguintes objetivos: I – viabilização das diretrizes e estratégias do PDDUA; II – promoção do desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado; III – detalhamento deste PDDUA com base em estudos específicos; IV – solução dos impactos urbano-ambientais decorrentes da proposta; V – qualificação da paisagem urbana, reconhecendo suas diversidades e suas configurações socioespaciais; e VI – compatibilização das diversas políticas setoriais e do plano regulador com as diferentes escalas espaciais – terreno, quarteirão ou setor urbano. § 1º A avaliação dos impactos gerados pela proposta de empreendimento ou atividade deve resultar em soluções que visem à superação dos conflitos, devendo estabelecer condições e compromissos específicos, que, quando necessário, serão firmados em Termo de Compromisso. § 2º Dar-se-á sempre publicidade dos requerimentos e aprovações dos Projetos Especiais de Impacto Urbano. (Artigo 54-A incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010). Art. 55. Os Projetos Especiais de Impacto Urbano, conforme a iniciativa, classificam-se em: I – Projeto Especial de Impacto Urbano de Realização Necessária; ou II – Projeto Especial de Impacto Urbano de Realização Voluntária. § 1º. O Projeto classificado no inc. I do ‘caput’ deste artigo é aquele implementado pelo Município para o desenvolvimento de setores da Cidade, podendo haver a participação da iniciativa privada. § 2º No Projeto classificado no inc. I do ‘caput’ deste artigo, poderão ser aplicados índices adensáveis, decorrentes do Solo Criado ou da Transferência de Potencial Construtivo, além dos patamares previstos pelo monitoramento da densificação, desde que o empreendimento seja precedido de avaliação dos impactos decorrentes e que o montante seja descontado do estoque da Macrozona, não ultrapassando o disposto no Anexo 6, desta Lei Complementar. § 3º O Projeto classificado no inc. II do ‘caput’ deste artigo é aquele originado a partir de uma iniciativa externa ao Poder Público Municipal, podendo, entretanto, este concorrer para a sua realização. (NR) (Redação do artigo 55 modificada pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010.) Art. 56. O Projeto Especial de Impacto Urbano será objeto de análise com vista à identificação e à avaliação dos impactos decorrentes da proposta, considerando os seguintes conteúdos: I – estrutura urbana e paisagem urbana, observando os aspectos relativos a: a) estruturação e mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e à demanda por transportes; b) equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento populacional; c) uso e ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente, ou a renovar, níveis de polarização e soluções de caráter urbanístico; e d) patrimônio ambiental, no que se refere à manutenção e à valorização; II – infraestrutura urbana, no que se refere a equipamentos e redes de água, esgoto, drenagem, energia, entre outros; III – bens ambientais, no que se refere à qualidade do ar, do solo e subsolo, das águas, da flora, da fauna, e às poluições visual e sonora decorrentes da atividade; IV – estrutura socioeconômica, no que se refere a produção, consumo, emprego e renda da população; e V – valorização imobiliária, a ser regulamentada. Parágrafo único. As obras de implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, da malha viária, e outras que se tornarem necessárias em função dos impactos, bem como as medidas mitigadoras e compensatórias, serão, no que couber, de responsabilidade do empreendedor. (NR) (Redação do art. 56 modificada pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010.)

2.3.3 Equipamentos urbanos e sistema viário

Sobre equipamentos urbanos, a Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, traz a constituição dos equipamentos públicos nos art. 4º e 5º, dividindo-os em comunitários: aqueles equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares; e urbanos: os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Tais equipamentos urbanos são inclusos na ABNT 9284; porém, de maneira diversa, posto que inseridos em apenas um grupo denominado de urbano, e subdividido em outras categorias. Contudo, têm a mesma finalidade de garantia das funções urbanas, pois desde que os homens se agruparam em aldeias, povoados e posteriormente em cidades, houve a necessidade de terem segurança e conforto, buscando bem estar.

Assim, a referida norma, no item 3, subitem 3.6, também traz a definição de equipamento urbano como sendo “todos os bens públicos e privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados”. E, buscando esclarecer, aponta os seguintes exemplos: ginásio de esportes, clubes, escolas, praças, parques, auditórios, estacionamentos e outros, como sendo equipamentos urbanos.

A Lei 6.766/79, muito embora contribua com o rol dos equipamentos urbanos, não traz a sua definição como a ABNT 9.284, que ainda encerra princípios que norteiam a sociedade sobre os equipamentos urbanos.

Diante do exposto, por menção principiológica, cabe aos municípios, mediante políticas urbanas, estabelecer ambientes para o transporte, a saúde, a segurança, a educação, a cultura, o lazer e outros equipamentos urbanos, de modo a garantir as transformações e implantações exigidas pelo crescimento urbano, além de tornar possível a vida urbana nos espaços públicos, como avenidas, praças, largos, ruas, e outros, com qualidade.

Cabe ainda a disponibilização de espaços para equipamentos de transporte, principalmente o coletivo, além de saúde, segurança pública, educação, cultura, lazer e abastecimento adequados à densidade local e à população, além da prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado, o que vem a ser um grande problema social urbano, pois

os equipamentos urbanos, a infra-estrutura e os edifícios industriais, comerciais e de moradias constituem os componentes físicos básicos para a existência de um bairro ou de uma cidade. A existência destes componentes físicos é considerada como um fator importante de bem estar social e de apoio ao desenvolvimento econômico, bem como de ordenação territorial e de estruturação dos aglomerados humanos. Assim, a carência dos mesmos mostra as desigualdades sociais. Para o desenvolvimento econômico e o bem estar da população é incontestável a importância na cidade de todos os seus elementos constituintes e que estes atendam com eficiência o propósito para o qual foram destinados.⁹⁵

Logo, a adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários compatíveis com as condições socioeconômicas da sociedade, precisa ser uma realidade para que a haja condições de qualidade de vida e bem estar social. O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade passa também pela destinação e efetivação dos equipamentos urbanos aos habitantes, na busca do ambiente ideal para se viver, incluindo-se a segurança e a preservação do patrimônio paisagístico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural.

Com o advento de novas tecnologias, fontes de energia e muitas facilidades, o crescimento urbano alavancou-se principalmente nas grandes cidades, fazendo eclodir uma série de problemas sociais, como o desemprego, a falta de moradia, a falta de saneamento básico, de energia elétrica, e outros, impondo os governos o aumento e o aprimoramento dos serviços que são prestados para atender à sociedade.

Em linhas gerais, os equipamentos urbanos são relevantes, pois exigem, por parte do município, a organização planejada, que deve ser regulada por instrumentos e principalmente por ação, planejando e atendendo à demanda social.

A espacialidade da cidade, assim como suas demandas, é o resultado das intenções de uma sociedade. Pode-se entender que, entre os aspectos definidores da forma urbana, estão às políticas adotadas pelo Poder Público, como parte dessa sociedade. Assim, em diferentes momentos, mas de maneira permanente, gera-se um ambiente urbano com características distintas, resultado ou reconhecimento de diferentes estímulos ou formas de intervenção.

Da organização do Poder Público, por meio do município, também surge importante sistema a ser regrado e estabelecido na busca de atender às várias funções da atividade urbanística, pois as necessidades afetas ao homem estão muito ligadas a sua capacidade de ir e vir. Assim, quanto maior essa possibilidade, maior e melhor será a qualidade de vida.

⁹⁵ MORAES, Anselmo Fábio de; GOUDARD, Beatriz, OLIVEIRA, Roberto de. Reflexões sobre a cidade, seus equipamentos urbanos e a influência destes na qualidade de vida da população *Revista Internacional Interdisciplinar Inter Thesis*, v. 5, n. 2, p. 99. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/4984/10881>> Acesso em: 20 fev. 2011.

Diante disso, a circulação viária passa a ser indispensável à existência do homem, quer para compor suas necessidades fundamentais com alimentação, saúde e segurança, quer para a busca de lazer, moradia e vida em comum, tudo fruto do crescimento e do desenvolvimento das cidades.

Assim, como criador e garantidor de tal condição de circulação emerge o Poder Público, afiançando que

o sistema viário forma a estrutura da cidade, constituindo, talvez, seu mais importante elemento. Este sistema determina, em grande parte, a facilidade, a conveniência e a segurança com que o povo se locomove através da cidade; estabelece o tamanho das quadras; constitui um canal para luz e ar, bem como para instalações das redes aéreas e subterrâneas. Nenhum outro elemento de composição material da cidade é tão permanente quanto suas ruas.⁹⁶

O conceito de sistema viário representa a relação decorrente do planejamento oriundo dos movimentos ocorridos na superfície da Terra, onde o homem, para atender às suas necessidades derivadas do crescimento da população, utiliza-se de vários modos de transporte de pessoas e cargas. O sistema viário representa o planejamento e o resultado do engajamento humano cada vez mais aumentado em quantidade e intensidade, certamente provocando evidentes transtornos e soluções à população.

Quanto ao conceito, Silva (2010) aduz: “Sistema viário, em sentido amplo, é o conjunto de redes, meios e atividades de comunicação terrestres, aquáticos e aéreos, que permitem o deslocamento de pessoas e coisas de um ponto a outro do território nacional, estadual e municipal”.⁹⁷ Logo, o sistema viário nada mais é, no que tange ao urbanismo, do que a ordenação do espaço urbano para circulação.

Caracteriza-se o sistema viário mediante o de viação nacional interurbano e sistema urbano, incluindo o sistema rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário, bem como o sistema viário urbano de uma cidade, o que será a tônica da abordagem, com chamamento para as vias urbanas e circulação de pedestres.

O sistema viário, por onde ocorre a circulação, principalmente o sistema rodoviário urbano, é a infraestrutura que, desde os antigos caminhos até as mais modernas e atuais rodovias, agrega uma ligação entre pontos, favorecendo o crescimento das cidades.

A estruturação viária e de trânsito nas cidades dá-se conforme a Lei 9.503, de 23 setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro – (CTB), trazendo como fundamento basilar, no seu artigo primeiro e em seus parágrafos, a garantia do trânsito seguro

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 179.

aos que circulam em vias terrestres, incluindo os pedestres, além de definir via de trânsito como a “superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central”.

Ademais, a conceituação de via terrestre, no seu art. 2º, envolve “[...] vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais”. Notadamente faz emergir a responsabilidade do município no que tange ao sistema viário em sua área de abrangência, tanto quanto as vias urbanas, bem como as rurais.

Complementando, o item II, do art. 24, do CTB aponta: “Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas”.

De acordo com o CTB, nos arts. 60 e 61, as vias abertas à circulação classificam-se em vias rurais e urbanas, conforme sua utilização. As vias rurais – são as estradas (vias rurais não pavimentadas) e as rodovias (vias rurais pavimentadas), podendo ser municipais, estaduais e federais. Vias urbanas – vias situadas em áreas urbanas, cuja característica principal é a de possuir imóveis edificadas ao longo de sua extensão, sendo classificadas como vias de trânsito rápido, aquelas caracterizadas por acessos especiais com trânsito livre, sem interseções em nível, sem acessibilidade direta aos lotes lindeiros e sem travessia de pedestres em nível, com limite de velocidade de 80 km/h.

As vias arteriais são aquelas caracterizadas por interseções em nível, geralmente controladas por semáforo, com acessibilidade aos lotes lindeiros e às vias secundárias e locais, possibilitando o trânsito entre as regiões da cidade, cujo limite de velocidade é 60 km/h.

Vias coletoras, cuja finalidade é coletar e distribuir o trânsito que tenha necessidade de entrar ou sair das vias de trânsito rápido ou arteriais, possibilita o trânsito dentro das regiões da cidade. Tem como limite de velocidade 40 km/h, e vias locais caracterizadas por interseções em nível, não semaforizadas, destinadas apenas ao acesso local ou a áreas restritas, com limite de velocidade de 30 km/h.

Quanto à infraestrutura das vias públicas urbanas, grande parte dos municípios ainda não conseguiu implementar sua demanda de construção; articular suas prioridades de construção; fazer reparos e conservação das vias públicas, dadas as necessidades de transporte e trânsito, e tendo em vista o crescimento urbano desordenado, o aumento assustador da frota

⁹⁷ SILVA, op. cit., p. 181.

automobilística e a falta de infraestrutura necessária. Assim, tais fatores agregados prejudicam o trânsito, tanto de veículos como de pedestres, propiciando grandes congestionamentos e acidentes. Isso tem sido uma constante nas cidades.

Modernamente, com raras exceções, o sistema viário é o mesmo de várias décadas passadas, o que força acomodar veículos e pedestres em pistas e calçadas estreitas, o que não coaduna com as necessidades de circulação impostas pelos grandes empreendimentos, que inserem um volume demasiadamente grande de trânsito, impossível de ser absorvido pelas vias existentes.

O resultado de tal desproporção são congestionamentos colossais, que têm se tornado uma rotina nas grandes cidades, onde há grandes avenidas com espantosos conflitos de circulação e vias destinadas a menor circulação, recebendo parte do grande fluxo e favorecendo a lentidão e a confusão. Isso acena para a busca de soluções por meio do transporte coletivo com qualidade.

É óbvio que somente vias de trânsito rápido e arteriais deveriam ser utilizadas para esse fim. Todavia, o trânsito de passagem não respeita essa regra, até porque as autoridades de trânsito não as distinguem de forma cabal das outras duas categorias, pois não existe sinalização reguladora e orientadora que identifique claramente aos motoristas quais são as vias locais e coletoras. Fica a seu critério e sensibilidade distingui-las das arteriais, já que as de trânsito rápido se destacam facilmente pelas altas velocidades nelas praticadas.⁹⁸

A infraestrutura das vias de trânsito devem estar adequadas ao tipo de trânsito estabelecido, oriundo das atividades reinantes em cada local, ou seja, as necessidades impostas pelos deslocamentos, derivados do planejamento viário, vão estabelecer qual o tipo de via que deve ser implementado, assim como sua capacidade. Caso isso não ocorra, a resposta circulatória é muito pertinente e pode ser observada em estrangulamentos e congestionamentos, além da severa desordem no trânsito, que desencadeia um processo tumultuado e selvagem de busca de outras rotas.

Assim, vias de trânsito nem sempre preparadas para receber determinado fluxo, como as vias locais e coletoras, são invadidas e forçosamente passam a desempenhar outro papel, dessa vez como rotas substitutas. No entanto, tudo isso haver suporte para escoar o trânsito intenso e carregado que lhe foi inserido. Já é pacífico o descompasso entre a abundância crescente de veículos nos centros urbanos e a precariedade do sistema viário, para suportar a demanda viária, como sistema de circulação de trânsito.

O desempenho de um sistema viário equilibrado e capaz de proporcionar a circulação viária adequada incluirá uma série de variáveis, como a circulação de veículos e de pedestres, estacionamentos, áreas de embarque e desembarque de pessoas, área de carga e descarga de mercadorias, acesso às edificações, iluminação e insolação das edificações, infraestrutura e serviços públicos, arborização urbana e sinalização viária, dentre outras.

A sinalização de trânsito, também regida pelo CTB, quando realizada pelo município, deverá incluir em sua orientação, além de veículos, também pessoas que exercem diferentes papéis, como ciclistas, pedestres, usuários de transporte coletivo, motoristas, pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, pela inserção de tipos de transportes, principalmente os coletivos, os menos poluentes e ecologicamente sustentáveis.

Relevante é apontar que, dentre os meios de transporte, destaca-se o automóvel, que tem incrementado grandes mudanças no cenário urbano, pois facilita a autonomia e a liberdade, fatores que atualmente nas grandes cidades, por vezes, estão comprometidos, em razão dos congestionamentos, da lentidão e da farta quantidade de veículos.

O sistema viário deve possuir vias largas, com facilidade de deslocamento; franco acesso aos mais diversos pontos, tanto ao centro como a interbairros; ligação intermunicipal; facilidade de deslocamento para regiões de lazer e turismo, além de boas condições de fluxo intraurbano e segurança aos usuários. Tudo isso depende, em grande parte, do planejamento e da gestão urbana afeta ao município.

Cada espaço urbano tem sua peculiaridade, seja comercial, industrial, seja residencial. O sistema viário deve acolher e contemplar tais peculiaridades dentro de um devido planejamento, cujas vias, por menores que sejam, devem atender a todos e não servir a interesses particulares.

Tem-se a clara ilusão de que a ingerência por espaços urbanos está sendo delineada pelo poder político. Contudo, várias forças incidem sobre tal poder, que deverá balizar-se por princípios, leis e demais normativas, ao passo que ao gestor público, como ente político, cabe a decisão final sobre os destinos de um empreendimento, de uma via e, em última análise, o destino da cidade, o destino da preservação ambiental.

⁹⁸ Disponível em:
<<http://www.pedestre.org.br/downloads/moderacao%20e%20ordenacao%20do%20transito%20urbano.pdf>>.
Acesso em: 21 jan. 2011.

2.3.4 Instrumentos de controle ambiental

Uma cidade não pode resistir à imposição do crescimento urbano, das necessidades de sua gente, da engenharia, da arquitetura, das soluções para os problemas urbanos. No entanto, há de se ter um sincronismo entre tal necessidade de crescimento e a sustentabilidade, para que os impactos, principalmente os negativos, sejam mínimos. E, nesse sentido, existe uma série de instrumentos para a tutela ambiental, dentre os quais avaliações dos impactos ambientais – estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental, o estudo de impacto de vizinhança, os quais são realizados previamente, visando a antever os riscos e eventuais impactos de uma atividade realizada pelo homem, além do zoneamento urbano que será abordado.

A avaliação de impactos ambientais (AIA) já estava presente no direito brasileiro em data anterior à Constituição Federal, na Lei 6.803, de 1980, que “dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências”⁹⁹, que, no art. 10, § 3º, refere que para as zonas industriais é necessário serem efetivados “estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto”.¹⁰⁰ Mas, foi a partir da Constituição Federal que a matéria em apreço ganhou relevância e a repercussão que precisava. Conforme Milaré (2004):

A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e /ou compensados quando da sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, no encerramento das atividades.¹⁰¹

A carta constitucional, reflexo dos auspícios sociais que ocorriam no mundo em defesa do meio ambiente, e cujo pacto deve perdurar por diversas gerações, contemplou no art. 225, § 1º, inciso IV, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como um instrumento necessário “*para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*”.¹⁰²

Dessa forma, a Constituição Federal estabeleceu o parâmetro básico para a realização do estudo de impacto ambiental, qual seja, a necessária presença do requisito de uma

⁹⁹ LEI 6.803/1980. Disponível em: <<http://www.unifap.br>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

¹⁰⁰ LEI 6.803/1980. Disponível em: <<http://www.unifap.br>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

¹⁰¹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 428.

¹⁰² CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: mai. 2010.

degradação ambiental com reconhecida significação. A doutrina interpretando a referida norma entende que a “significativa degradação do meio ambiente” traz um “conceito enunciado de forma vaga [...] de atuação discricionária”.¹⁰³

Diante desse conceito aberto, e com o intuito de fornecer interpretação à norma constitucional, o art. 2º, da Resolução nº 001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, trouxe um elenco exemplificativo de obras e atividades que necessitam do Estudo de Impacto Ambiental. Além do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Judiciário também pode se manifestar para buscar interpretar a norma constitucional, aplicando o conceito esculpido na norma de “significativa degradação ambiental”.¹⁰⁴

Nesse sentido, é importante observar que o Estudo de Impacto Ambiental é instrumento apto para fazer valer o princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental, pois por ele se busca “a vocação preventiva do Direito Ambiental”.¹⁰⁵ Tal fato também aponta que o estudo deve ser prévio,¹⁰⁶ conforme previsto no art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal e, portanto, “deve ser elaborado antes da decisão administrativa de outorga da licença para a implementação de obras ou atividades com efeito ambiental no meio considerado”.¹⁰⁷

Assim, ficou estabelecido um padrão mínimo na escala constitucional. Nesse diapasão, torna-se importante analisar as legislações infraconstitucionais acerca do tema em apreço.

Regulamentando a Constituição Federal, a Lei 6.938, de 1981, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, fez previsão expressa dos instrumentos de gestão ambiental, estabelecendo, no seu art. 8º, inciso II, que o Conselho Nacional do Meio Ambiente é responsável por apreciar os estudos de impacto ambiental nos seguintes termos:

[...] determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.¹⁰⁸

¹⁰³ MILARÉ, Edis., op. cit., p. 444.

¹⁰⁴ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

¹⁰⁵ MILARÉ, op. cit., p. 441.

¹⁰⁶ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 10 maio. 2010.

¹⁰⁷ MILARÉ, op. cit., p. 450.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente, por sua vez, por meio da Resolução 237/97, procurou regulamentar “os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente”,¹⁰⁹ prescrevendo normatizações administrativas, com o cunho de organizar o sistema de licenciamento ambiental e trazendo, por exemplo, no art. 1º do diploma em tema, elucidações sobre os conceitos a serem empregados para o licenciamento ambiental, à licença ambiental, ao impacto ambiental regional e aos estudos ambientais, sendo que quanto ao último, a legislação preleciona:

[...] III – estudos ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco [...].¹¹⁰

Complementando o art. 1º, a Resolução abrange, no art. 3º, a necessidade de haver licença ambiental aos empreendimentos que poderão provocar significativa degradação do meio, bem como impõe a feitura do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), nos seguintes moldes:

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.¹¹¹

Assim, é parte componente do Estudo de Impacto Ambiental o Relatório de Impacto Ambiental, sendo que o último “destina-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e conseqüências ambientais do empreendimento”.¹¹²

Para Machado (2009), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima)

[...] apresentam diferenças. O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EPIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análise de laboratório e a própria redação do

¹⁰⁸ LEI 6.938/1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 maio. 2010.

¹⁰⁹ RESOLUÇÃO Nº 237, CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 10 maio. 2010.

¹¹⁰ RESOLUÇÃO Nº 237, CONAMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2010.

¹¹¹ RESOLUÇÃO Nº. 237, CONAMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2010.

¹¹² MILARÊ, Edis. *Op. Cit.*, p. 439.

relatório. Por isso, diz o art. 9º da Resolução 1/86-CONAMA que o “Relatório de Impacto Ambiental – RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental”, ficando patenteado que o EPIA precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível. O relatório transmite – por escrito – as atividades totais do EPIA, importando se acentuas que não se pode criar uma parte transparente das atividades (o RIMA) e uma parte não transparente das atividades (o EPIA). Dissociado do EPIA, o RIMA, perde a validade.¹¹³

O art. 11, da Resolução 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, refere que “os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor”.¹¹⁴ Logo, o estudo será efetivado por profissionais de diversas áreas, pois envolve um trabalho multidisciplinar que lhe confere maior legitimidade, e sem despesas para a administração pública, pois ocorrerá por conta do empreendedor.

Ainda, é importante citar que a Resolução nº 001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que prescreve, no art. 9º, qual deve ser o conteúdo¹¹⁵ mínimo presente no estudo de impacto ambiental.

Os estudos ambientais aparecem na doutrina como típicos instrumentos de planejamento urbano e ambiental,¹¹⁶ pois por meio desses mecanismos é possível estabelecer os impactos que serão ocasionados por projetos e empreendimentos no meio ambiente; consubstancia em:

¹¹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 231-232.

¹¹⁴ RESOLUÇÃO Nº. 237, CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

¹¹⁵ RESOLUÇÃO Nº 001 do CONAMA. O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto; IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral). Parágrafo único. O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

¹¹⁶ RIBEIRO, Helena. Estudo de impacto ambiental como instrumento de planejamento. In: *Curso de gestão ambiental*. São Paulo: Manole, 2004. p.759. p.761.

[...] uma atividade intelectual pela qual se analisam os fatores físico-naturais, econômicos, sociais e políticos de uma zona (um país, uma região, uma província, um município, etc.) e se estabelecem as formas de uso que consideram adequadas para ela, definindo sua amplitude e localização e fazendo recomendações sobre as normas que devem regulamentar o uso do território e de seus recursos na área considerada.¹¹⁷

Assim, a Avaliação de Impacto Ambiental “tem como objetivo analisar as conseqüências ambientais prováveis de uma atividade humana no momento de sua proposição”.¹¹⁸ Ainda, “a concepção de Avaliação de Impacto Ambiental como o processo mais amplo que inclui o Estudo de Impacto Ambiental, além de outros instrumentos, [...] como o Estudo de Impacto de Vizinhança,¹¹⁹ é tida também por Milaré quando relata que a AIA é um “importante instrumento de planejamento e controle decorrente do princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões, e diz com a elementar obrigação de se levar em conta o fator ambiental em qualquer ação ou decisão que possa sobre ele causar qualquer efeito negativo”.¹²⁰

Vislumbra o autor que a inclusão do meio ambiente nas decisões dos entes públicos, por meio de estudos, é motivo de garantia e adoção de medidas de proteção, pois o mero exame do contido nos instrumentos implica o conhecimento do registro e a responsabilidade pela tomada da decisão. No entanto, embora a Avaliação de Impacto Ambiental compreenda diversos mecanismos como ferramentas ambientais, refere-se “a um projeto específico e, portanto, que visa analisar os efeitos específicos, sobretudo os impactos e benfeitorias diretos [...]”.¹²¹

Para Milaré (2004), a avaliação de impacto ambiental foi rebatizada pela Constituição Federal para estudo prévio de impacto ambiental,¹²² entendendo que este tem por objetivo evitar que obra ou atividade, que se justifica econômica e sob o ponto de vista dos interesses do proponente, se mostre posteriormente maléfica, calamitosa para o meio ambiente. O conceito de impacto ambiental, entretanto, é bem-exposto pela Resolução 001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, como sendo

¹¹⁷ RIBEIRO, op. cit., p.759.

¹¹⁸ RIBEIRO, op. cit., p.762.

¹¹⁹ RIBEIRO, op. cit., p.764.

¹²⁰ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 428.

¹²¹ MILARÉ, op. cit., p.765.

¹²² MILARÉ, Édis. Estudo Prévio de impacto ambiental no Brasil. In: AB’SABER, Aziz Nacib; PLANTENBERG, Clarita Müller (orgs.). *Previsão de impacto ambiental no leste, oeste e sul*. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. p. 53-83.

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.¹²³

As legislações de cunho urbanístico procuram estabelecer “um equilíbrio justo e equitativo entre os direitos subjetivos do indivíduo, de uma parte, e as necessidades derivadas do interesse público, de outro, tendo sempre como objetivo a sadia qualidade de vida”.¹²⁴

Assim, o estudo de impacto ambiental, como previsão constante em norma constitucional¹²⁵ e também em preceitos de direito urbanístico,¹²⁶ também se coaduna com tal objetivo, buscando estabelecer um ponto de equilíbrio entre diferentes interesses e a preservação ambiental, para evitar abusos na realização de obras e empreendimentos, com antecipação.

Daí a necessidade que o EIA seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios, do projeto. Numa palavra: através desse revolucionário instrumento, procura-se reverter arraigado e peculiar hábito de nosso povo de apenas correr *atrás* dos fatos, não se *antecipando* a eles – a tranca só é colocada na porta depois de arrombada!¹²⁷

Quando se trata de gestão e planejamento urbanos frente à necessidade ou não de estudos de impacto ambiental, necessário é cotejar o instrumento federal que se alçou a regular a política urbana delineada pela Constituição Federal, qual seja, o Estatuto da Cidade que prevê, no art. 4º, inciso VI, a utilização do “*estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e*

¹²³ RESOLUÇÃO 001, do Conama. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2009.

¹²⁴ OLIVEIRA, Cláudia Alves de. *Meio ambiente cotidiano: a qualidade de vida na cidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008. p. 61-62.

¹²⁵ Constituição Federal 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: [...] 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;

¹²⁶ “A atividade urbanística é função pública, com forte intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social, devendo, portanto, se desenvolver nos estritos limites legais [...]. Logo, temos que a atuação urbanística empreendida pelo poder público gera conflitos entre o interesse privado e o interesse coletivo, constituindo as normas jurídicas que regulam e fundamentam a intervenção no domínio privado o chamado Direito Urbanístico”. (OLIVEIRA, op. cit., p.64).

¹²⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 428.

estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV),¹²⁸ criando interseção da questão urbanística com o direito ambiental. Isso porque o estudo de impacto ambiental estava previsto como forma de política ambiental na Lei 6.938, de 1981, e inova também ao inserir o estudo de impacto de vizinhança em seu conteúdo.

No art. 36, o Estatuto da Cidade estabelece que a Lei municipal definirá os empreendimentos e as atividades localizados em área urbana, que estarão sujeitos à elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança e só, a partir de tal estudo, obter as licenças pertinentes ou as autorizações do Poder Público para realizar construções, ampliações e até mesmo entrar em funcionamento.

Toba (2002) entende que

é preciso que, em cada município, a elaboração desta lei instituindo o EIV conte com a séria participação de todos os interessados, não permitindo que apenas alguns interesses predominem. Ao mesmo tempo, necessita compatibilizar o desenvolvimento econômico e urbano com uma melhor qualidade de vida não apenas para as gerações presentes, mas sobretudo para as futuras.¹²⁹

Diante do contexto, Fiorillo (2002) revela que o EIV é o “mais importante instrumento de atuação do meio ambiente artificial na perspectiva de assegurar a dignidade da pessoa humana [...]”.¹³⁰ Apesar de se tratar de uma norma de cunho urbanístico destinada à tutela do uso e da ocupação do solo, fato que se comprova ao se examinar o art. 37 do Estatuto da Cidade, seu conteúdo estabelece diretrizes que implicam planejamento ambiental.

O rol contido no dispositivo mencionado é limitado ao mínimo de informações, e deverá apresentar o estudo, podendo ser inseridos detalhamentos¹³¹ que contemplem o empreendimento e também a vizinhança, a critério do Poder Público municipal.

Observa-se que os institutos do EIA e do EIV são lindeiros e não excludentes, pois o Estatuto prevê, no art. 38, que “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação

¹²⁸ ESTATUTO DA CIDADE. O Estudo de Impacto de Vizinhança é regulamentado pela seção XII do Estatuto que prescreve no artigo 36 que a “Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)¹²⁸”, ou seja, o plano diretor, pelo artigo 36 do Estatuto da cidade, pode definir os empreendimentos que estarão sujeitos a Estudo de Impacto de Vizinhança. Ainda, no artigo 37 refere que deve ser feita neste estudo a análise no mínimo de “I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 out. 2010.

¹²⁹ TOBA, Marcos Mauricio. Do estudo de impacto de vizinhança. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coords.) *Comentários ao estatuto da cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.163.

¹³⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 219.

¹³¹ TOBA, op. cit., p.158-160.

de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”,¹³² sendo, portanto, plenamente mantido o estudo de impacto ambiental mesmo correlato com o EIV.

Para Antunes (2008), a concepção do dispositivo acima está destituída de lógica, pois entende que o EVI é um instrumento suficiente para se avaliarem os impactos gerados por uma atividade a ser implantada em área urbana, excetuando-se atividade industrial, não sendo, na visão do autor necessários os dois instrumentos.¹³³

Divergindo de tal posição, Oliveira entende que:

Por óbvio, ambos são instrumentos com sede constitucional destinados à manutenção da qualidade de vida, mas, insista-se, o EIV tem como objetivo avaliar o impacto resultante de determinado projeto no funcionamento de um núcleo urbano imediatamente próximo, tendo-se como parâmetro a utilização normal da propriedade urbana, conforme definido nas legislações de uso e ocupação do solo. O EIA por sua vez, tem espectro de atuação mais amplo, preocupando-se em avaliar a utilização racional e equilibrada dos recursos naturais por ocasião da instalação e funcionamento de projetos urbanísticos, industriais ou agrícolas de grande porte, visando à proteção do meio ambiente.¹³⁴

Para ser implementado o EIA, a doutrina refere algumas etapas que devem ser seguidas: “1. descrição do projeto; 2. descrição do meio ambiente na área de influencia do projeto; 3. determinação e avaliação dos impactos; 4. proposição de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e potencializadoras; e 5. plano de monitoramento”.¹³⁵ Assim, no final do estudo, se ter-se-á relatório completo dos possíveis impactos a serem considerados e das medidas a serem implantadas.

Os estudos permitem aliar o direito urbanístico ao direito ambiental, de forma a buscar conciliar interesses diversos em nome da qualidade de vida de todos; nesse sentido, traz-se a visão de Estado socioambiental de direito, que se estabelece no polo regulador da atividade econômica, “capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável”.¹³⁶

Nota-se que o Estado socioambiental aponta para o desenvolvimento e não apenas para o crescimento sustentável, além de compatibilizar aspectos econômicos com o

¹³² ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

¹³³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 316.

¹³⁴ OLIVEIRA, Claudia Alves de. *Meio Ambiente cotidiano: a qualidade de vida na cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 80.

¹³⁵ RIBEIRO, op. cit., p.768.

¹³⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado sócio ambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 101.

desenvolvimento por meio de políticas públicas. Em razão dessa compatibilização, ganha relevo o zoneamento.

Segundo Antunes, o zoneamento urbano teve sua origem no direito norte-americano e inglês, sendo considerado um dos principais instrumentos institucionais de prevenção de danos e controle das atividades potencialmente poluidoras. Ocorreu:

[...] nas sociedades industrializadas e urbanizadas, assim como na necessidade de definição de áreas com padrões de ocupação claros. [...] Existe zoneamento quando são estabelecidos critérios legais e regulamentares para que em determinados espaços geográficos sejam fixados uso permitidos, segundo critérios preestabelecidos. Tais usos, uma vez estabelecidos, tornam-se obrigatórios, tanto para o particular, quanto para a Administração Pública, constituindo-se em limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade.¹³⁷

No Brasil, apesar de legislações esparsas, sem cunho de tutelar especificamente zoneamento, o maior projeto urbanístico remonta a cidade de Brasília. Contudo, as bases constitucionais para o zoneamento ganharam relevo na Carta Federal de 1988, a partir do art. 21, inciso IX, arts. 43 e 225. A Lei Federal 6.938/81, no seu art. 9º, havia instituído o zoneamento ambiental, que, na modernidade do Estatuto da Cidade, teve contemplado, no art.4º tal instituto, sendo inserido no Plano Diretor, que deve fixá-lo por lei municipal para efeitos em toda a sua área, inclusive a rural.

No tocante à terminologia, importante reparo é feito por Silva quando estabelece correlação entre o uso e a ocupação do solo, pois entende o autor que só se ocupa o solo quando se exerce nele função urbana, ao passo que o termo *zoneamento* abriga as regras ligadas ao uso, enquanto as relativas à ocupação do solo estão ligadas a assentamento urbano e não especificamente a zonas. Neste sentido, um tipo de uso permite diversos modelos de assentamento urbano.¹³⁸

Convém reportar que o zoneamento urbano, muito embora tenha ressonância no município, deve estar integrado a um sistema regido pelas normas constitucionais, engajando-se também nos princípios e nas diretrizes estabelecidas por uma política sistematizada. “Os zoneamentos a serem estabelecidos tanto a nível federal como estadual e municipal deverão cumprir os objetivos do plano nacional. A contrariedade às finalidades mencionadas vicia o conteúdo do zoneamento e pode ser argüida judicialmente”.¹³⁹

Assim, cabe aos municípios a ordenação da cidade; logo, a jugo de tal ordenação, está o zoneamento visando a atingir as plenas funções sociais da cidade.

¹³⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 181-182.

¹³⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 236.

Zoneamento, por grande parte da doutrina,¹⁴⁰ consiste na divisão da terra, com a finalidade de ser explorada pelo homem. A grande expectativa é que tal uso seja compatível com o bem-estar social e a qualidade de vida, sem prejudicar o meio ambiente, tampouco provocar exclusão social. Antunes (2008) entende que

[...] existe zoneamento quando são estabelecidos critérios legais e regulamentares para que em determinados espaços geográficos sejam fixados usos permitidos, segundo critérios preestabelecidos. Tais usos uma vez estabelecidos, tornam-se *obrigatórios*, tanto para o particular, quanto para a Administração Pública, constituindo-se em limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade.¹⁴¹

O autor de certa forma entende que gravitam interesses diversos sobre os espaços urbanos, originando conflitos entre vários entes, sendo que o zoneamento também tem por finalidade comungar as diferenças em um espaço comum.

Mas o conceito de zoneamento, para Rech (2010), “[...] 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 à dignidade da pessoa humana. Em síntese, o zoneamento define a função social da terra e da propriedade”.¹⁴²

Diante de tal conceituação, depreende-se a grande importância do zoneamento, tanto rural como urbano, no sentido de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a cidade sustentável, pois, na qualidade de garantidoras dos direitos socioambientais, a qualidade de vida e dignidade constituem-se vigas de sustentação da função social da terra e da propriedade.

Ao se estabelecer a organização da cidade, o zoneamento culmina por mapear as zonas, que, conforme Rech (2010), na área urbana são as “residenciais puras, zonas residenciais mistas, zonas residenciais populares (mistas), zonas industriais específicas, zonas comerciais, zonas de atividades noturnas, zonas institucionais e de lazer, zonas de preservação permanentes ou ambientais e zonas das águas”.¹⁴³

Tem-se a parte urbana da cidade organizada por locais de ocupação; contudo, tal situação interfere plenamente na qualidade de vida e no bem-estar da população, na medida em que favorece, agregada a outros instrumentos, como a saúde, segurança e trabalho, a

¹³⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 193.

¹⁴⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 182. O autor cita a posição de diversos doutrinadores definindo o tema.

¹⁴¹ ANTUNES, op. cit., p. 182.

¹⁴² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 100.

¹⁴³ RECH, op. cit., p. 103.

oportunidade para que cada indivíduo tenha lugar adequado, dentro de determinadas possibilidades como renda e classe social, dentre outras, para se estabelecer na busca de um espaço que garanta, pelo menos em termos de planejamento, determinada condição de vida, mesmo à revelia da situação financeira.

Elucida, o autor, acrescentando que o zoneamento é um instrumento de inclusão social e que

Quando se trata de zonas residenciais, é preciso ter em mente que estamos destinando espaços para moradia e que há diferenças sociais, econômicas na população que precisam ser contempladas. Pensar que todos podem comprar o mesmo lote urbano ou que vão morar em parcelamentos iguais ou no mesmo bairro é hipocrisia. Os homens são diferentes por natureza e nunca serão iguais. Para os desiguais são necessárias regras diferentes e de inclusão social.¹⁴⁴

Imperativo é apontar que o autor, mesmo considerando haver desigualdades, defende um regramento específico que atenda aos diferentes; pode-se inserir nesse contexto os desempregados e os pobres; entretanto, assevera que todos precisam de inclusão social, ou seja, qualidade de vida e dignidade para todos. Ainda critica que as leis municipais refletem “cultura excludente e despreocupada com a maioria da população, [...] não contemplam espaços, zoneamentos para os pobres e não permitem o parcelamento de áreas menores, com menor custo, que busque baratear o lote para as classes mais populares”.¹⁴⁵

A falta de zoneamentos ou a sua existência de forma inadequada, sem respeito ao meio ambiente e às diferenças sociais e culturais, à sustentabilidade ambiental e econômica, tem uma série de implicações que vão desde os conhecidos deslizamentos de encostas, provocados pelas moradias irregulares, a longos e intermináveis congestionamentos de trânsito, com perda de tempo, poluição, estresse e outras peculiaridades da vida moderna, tão comuns nas cidades grandes.

É crível que a cidade precisa ter as coisas no lugar certo, de modo que facilite a vida de todos. Isso certamente decorre dos instrumentos urbanos devidamente aplicados na busca da função social da propriedade e da qualidade de vida com inclusão social, nos quais o Poder Público, por meio de sua gestão, principalmente no município, tem que estabelecer o zoneamento como uma prioridade ao funcionamento da cidade.

Nessa esteira, mesmo com o advento do Estatuto da Cidade, donde emergiram princípios, diretrizes e regramentos, que se tornaram fundamentais para o ordenamento urbano, ainda existem várias questões que ficam ao arbítrio do administrador público. Este

¹⁴⁴ RECH, op. cit., p. 103.

sofre pressão política e econômica, na medida em que todos querem, a princípio, ter no seu município um grande empreendimento, uma grande obra, que gere empregos, renda e outros benefícios, muitas vezes sem se atentar muito para os problemas que o empreendimento poderá apresentar.

2.3.5 Licenças ambientais

Com fundamento nos princípios constitucionais, verifica-se que a defesa do meio ambiente é modernamente inseparável da atividade econômica, devendo ser vedadas todas as iniciativas, tanto públicas, quanto privadas, que afrontem a proteção ambiental. Assim, surge a ação preventiva, mediante licenciamento ambiental, como instrumento da política nacional do meio ambiente (Lei 6938/81, art. 9º, inciso IV), cuja finalidade é compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com o meio ambiente.

No dizer de Antunes (2008), “[...] licenciamento ambiental é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais”.¹⁴⁶ Logo, o licenciamento impõe limitação ao arbítrio, submetendo ao controle ambiental ações que possam causar degradação ambiental.

Muito embora sua previsão legal encontre suporte no art. 10 da Lei 6938/81,¹⁴⁷ sua definição é dada pelo art. 1º, inciso I, da Resolução Conama 237/97, como

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, e que possam ser consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

A doutrina nos traz fartos apontamentos¹⁴⁸ sobre a concessão de licenças e autorizações ambientais; no entanto, o que de certa forma encontra ressonância é o fato de que as licenças e autorizações só podem ser estabelecidas por lei ou só pode a lei prever sua criação por algum dispositivo infralegal.

¹⁴⁵ RECH, op. cit., p. 104.

¹⁴⁶ ANTUNES, op. cit., p. 142.

¹⁴⁷ Lei 6938, de 31 de agosto de 1981 – Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras 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. (Redação dada pela Lei 7.804, de 1989)

¹⁴⁸ ANTUNES, op. cit., p. 141-144.

Caracterizada por ser uma autorização dada pelo Poder Público competente, a licença ambiental estabelece medidas de controle ambiental que devem ser cumpridas pelo empreendedor para o exercício da sua iniciativa, posto que o direito a atividades econômicas no Brasil, conforme o art. 170,¹⁴⁹ da Constituição Federal, é livre, desde que haja o cumprimento de determinadas precauções.

De cunho autorizável, a licença ambiental tem caráter precário, pois poderá ser cassada, caso as condições propostas pelo órgão competente não sejam cumpridas; contudo, observa Antunes que não se trata de uma simples autorização, posto que quando se trata de recursos ambientais, os investimentos são elevados. Apontando ainda, no tocante aos prazos concedidos, que a finalidade é assegurar ao empreendedor a manutenção daquele padrão estabelecido por um determinado tempo, pois podem surgir, no mesmo período, novas regulamentações e outros padrões que não são obrigatórios àquele que estiver devidamente licenciado. Ressalta: “O poder público, entretanto, poderá negociar com o empreendedor a adoção voluntária de novos parâmetros de proteção ambiental. Uma vez encerrado o prazo de validade de uma licença ambiental, os novos padrões são imediatamente exigíveis”.¹⁵⁰

A doutrina ainda difere autorização de licença. A posição de Di Pietro refere a autorização administrativa como “o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público, ou desempenho de atividade material, ou prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos”. E afirma que licença “é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.¹⁵¹

Importante é ressaltar o cunho discricionário da autorização. A licença é a garantia de direitos, o que caracteriza o ato vinculado. No tocante à autorização, se depreende, pela conceituação, que o imperativo é o interesse público e, no caso da licença, uma vez satisfeitas as condições legais para a concessão, cabe a administração a expedição do ato, como é o caso da licença para construir.

Na visão de Silva (2010), tanto autorização quanto licença são inconfundíveis, mas entende que quem melhor elucidou a distinção foi Hely Lopes Meireles (2010), quando menciona que licença traz presunção de definitividade e autorização de precariedade. Alude

¹⁴⁹ Constituição Federal - Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...].

¹⁵⁰ ANTUNES, op. cit., p. 149.

¹⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 218-219.

que são distintos e que se destinam a prover situações diferenciadas, bem como produzem efeitos jurídicos diversos. Mas conclui afirmando que “a questão mais séria não está tanto na diferenciação teórica entre os dois institutos, mas na sua aplicação prática, ou seja, em saber, no campo urbanístico, quando é o caso de autorização ou de licença”.¹⁵² Entende-se como extremamente apropriado essa abordagem.

Trata o licenciamento de três tipos de licença, o que notadamente não exclui a possibilidade da emissão de autorizações: a licença prévia, de instalação e a de operação. Cada uma delas tem uma fase distinta do empreendimento a ser concedida, como uma sequência lógica. Contudo, as licenças não são exigíveis para todos os empreendimentos. A Lei 6.938/81 determina as atividades que podem causar degradação ambiental e as consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, sendo estas submetidas ao licenciamento.

Complementado, a Resolução 237/97, do Conama, traz no Anexo I as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Contudo, tal rol não é taxativo, mas norteador, posto que, em caso de dúvida, o empreendedor deve provocar a manifestação do Poder Público competente, pois a construção ou instalação de obras potencialmente poluidoras, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, constitui-se crime na forma do art. 60 da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais).

Segundo a Cartilha de Licenciamento Ambiental:

Para cada etapa do processo de licenciamento ambiental, é necessária a licença adequada: no planejamento de um empreendimento ou de uma atividade, a licença prévia (LP); na construção da obra, a licença de instalação (LI) e na operação ou funcionamento, a licença de operação (LO).¹⁵³

Da mesma forma como o sistema nacional de proteção ambiental, a concessão de licenças também obedece a uma forma criteriosa para sua obtenção, conforme discorre a cartilha supramencionada.

Para obtenção da LP, que atestará a viabilidade ambiental do empreendimento, além de definir também medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos do projeto, deverão ser definidas no projeto as condições que o compatibilizam com a preservação do meio ambiente que será afetado. Também em caso de haver atividade potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental de forma significativa, a concessão de LP

¹⁵² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 432.

¹⁵³ Cartilha de Licenciamento Ambiental/ Tribunal de Contas da União, com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>, Acesso em: 21 set. 2010.

estará vinculada à apresentação de estudo prévio de impacto ambiental, bem como seu respectivo relatório.

Na fase de obtenção da LP, serão analisados diversos fatores que definirão a realização ou não do empreendimento, sendo levantados os impactos ambientais e sociais, a magnitude e a abrangência. São formuladas medidas visando a eliminar ou atenuar os impactos, as medidas mitigadoras e compensatórias, além da participação de órgãos que têm área de atuação ligada ao empreendimento.

No tocante ao prazo, assim aponta a Cartilha:

O prazo de validade da Licença Prévia deverá ser, no mínimo, igual ao estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, ou seja, ao tempo necessário para a realização do empreendimento, não podendo ser superior a cinco anos.¹⁵⁴

Após a obtenção da licença prévia, se forem cumpridas as determinações ali contidas, quando tudo estiver conforme, é dado o passo seguinte, que é a obtenção da licença de instalação. Nela será autorizado o empreendedor a iniciar as obras, além de condicionantes fixados na licença de instalação, afetos às especificações constantes nos planos e programas, seus detalhamentos e programas. Cabe ao órgão ambiental o acompanhamento ao longo do processo de instalação. O prazo de validade da licença não poderá ser superior a 6 anos.

Quanto à licença de operação, vencidas e avaliadas as etapas da licença anterior, o empreendedor deve solicitar a licença para iniciar suas atividades, que será concedida se forem cumpridas as condicionantes anteriores constantes na LP e LI, além de serem estabelecidas outras medidas de controle ambiental, que vão limitar o funcionamento do empreendimento. Serão também estipuladas novas condicionantes que deverão ter cumprimento obrigatório. Caso contrário, a operação será suspensa ou cancelada.

Observa com propriedade a Cartilha que

o licenciamento é um compromisso, assumido pelo empreendedor junto ao órgão ambiental, de atuar conforme o projeto aprovado. Portanto, modificações posteriores, como por exemplo, redesenho de seu processo produtivo ou ampliação da área de influência, deverão ser levadas novamente ao crivo do órgão ambiental. Além disso, o órgão ambiental monitorará, ao longo do tempo, o trato das questões ambientais e das condicionantes determinadas ao empreendimento.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Cartilha de Licenciamento Ambiental/ Tribunal de Contas da União, com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>, Acesso em: 21 set. 2010.

¹⁵⁵ Cartilha de Licenciamento Ambiental/ Tribunal de Contas da União, com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>, Acesso em: 21 set. 2010.

Nesse passo, nota-se pelo licenciamento a importância da precaução de haver e prevenção no meio ambiente, pois o direito ambiental, apesar de seu caráter interdisciplinar, obedece à aplicação de normas e princípios específicos de proteção ambiental. Assim, os princípios que informam o direito ambiental têm como escopo norteador proteger o meio ambiente e garantir melhor qualidade de vida a toda a coletividade.

Salienta-se, no que concerne à importância dos princípios, a lição de Canotilho, ao destacar que a utilidade dos mesmos reside: 1) em serem um padrão que permite aferir a validade das leis, tornando inconstitucionais ou ilegais as disposições legais ou regulamentadoras ou atos que os contrariem; 2) no seu potencial como auxiliares da interpretação de outras normas jurídicas; e 3) na sua capacidade de integração de lacunas.¹⁵⁶

Não obstante a importância de todos os princípios do direito ambiental, é preciso destacar que o princípio da precaução se constitui no principal balizador das políticas ambientais, à medida que se reporta à função primordial de evitar os riscos e a ocorrência dos danos ambientais.

Nesse sentido, diante da implementação do desenvolvimento econômico sustentável, prevenir a degradação do meio ambiente passou a ser preocupação constante de todos aqueles que buscam melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, materializando-se claramente pelo regramento, para a concessão de licenciamentos ambientais e da constante fiscalização de sua ocorrência em conformidade com o estabelecido.

Salienta-se que o referido princípio foi expressamente incorporado em nosso ordenamento jurídico, no art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal, e também pela Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998, art. 54, § 3º).

O art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal expressa:

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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio do impacto ambiental.¹⁵⁷

Derani (1997) assim conceitua precaução:

¹⁵⁶ MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 47.

¹⁵⁷ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 8 fev. 2010.

Precaução é cuidado. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade [...].¹⁵⁸

Dessa forma, o princípio da precaução implica uma ação antecipatória à ocorrência do dano ambiental, o que garante a plena eficácia das medidas ambientais. Observe-se que a consagração do princípio da precaução, no ordenamento jurídico pátrio, representa a adoção de uma nova postura em relação à degradação do meio ambiente. Ou seja, a precaução exige que sejam tomadas, por parte do Estado, como também por parte da sociedade em geral, medidas ambientais que, num primeiro momento, impeçam a ocorrência de atividades potencialmente e/ou lesivas ao meio ambiente. Mas a precaução também atua quando o dano ambiental já está concretizado, desenvolvendo ações que façam cessar esse dano ou pelo menos minimizar seus efeitos.

Nessa linha de pensamento, Machado (2001) ensina:

A precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar o futuro. A precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das ações ou omissões humanas, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental através da prevenção no tempo certo.¹⁵⁹

Por tudo isso, afirma-se que o princípio da precaução é base das leis e das práticas relacionadas à preservação do meio ambiente. É preciso, antes de tudo, antecipar-se e prevenir a provável e/ou efetiva ocorrência de uma atividade lesiva, pois há de se considerar que nem todos os danos ambientais podem ser reparados pela ação humana.

Esse princípio reforça a regra de que as agressões ao ambiente, uma vez consumadas, são, normalmente, de reparação difícil, incerta e custosa, e pressupõem uma conduta genérica in dubio pro ambiente. Isto significa que o ambiente prevalece sobre uma atividade de perigo ou risco e as emissões poluentes deve ser reduzidas, mesmo que não haja certeza da prova científica sobre o liame de causalidade e seus efeitos.¹⁶⁰

¹⁵⁸ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 167.

¹⁵⁹ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 57.

¹⁶⁰ MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 174-175.

Desse modo, a atuação do princípio da precaução não se constitui apenas num recurso contra a degradação do meio ambiente. Ao contrário, sua significação compreende também a garantia da preservação da espécie humana e, conseqüentemente, uma melhor qualidade de vida para a coletividade.

Quanto ao reconhecimento no âmbito interno, o princípio da precaução teve inserção na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Cnumad, realizada no Rio de Janeiro em 1992, e conhecida como Rio-92, oportunidade em que foram discutidas medidas necessárias, para que ocorresse uma redução da degradação do meio ambiente, além de estabelecer políticas ambientais, que conduzissem à efetiva concretização do desenvolvimento econômico sustentável.¹⁶¹

Desse modo, o princípio da precaução encontra-se inserido nos Princípios 15 e 17 da Declaração do Rio de Janeiro, que expressam o seguinte:

Princípio 15: de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.¹⁶²

Princípio 17: a avaliação do impacto ambiental, como instrumento internacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.¹⁶³

Nesses termos, o princípio da precaução, estabelecido pela Declaração do Rio de Janeiro, deve ser obrigatoriamente respeitado no ordenamento jurídico interno. O referido princípio ganha relevo também na esfera internacional, na medida em que tratados e convenções, como é o caso da Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, foram devidamente assinados, ratificados e promulgados pelo Brasil. Há nesses casos, e em outros, o reconhecimento internacional da aplicabilidade principiológica.

Ambas as convenções estabelecem que o princípio da precaução deve objetivar a redução dos danos ambientais, prescindindo que seja demonstrada a certeza científica à efetividade do dano, para que sejam tomadas medidas cabíveis, com vistas à solução ou pelo menos minimização do problema. Entretanto, as duas convenções abordam o princípio da precaução de modo diferente: “Na Convenção da Diversidade Biológica, basta haver ameaça

¹⁶¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. p. 33.

¹⁶² MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 70.

¹⁶³ AYALA, Patrick Araújo. In: LEITE, Rubens Moraes (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Bortoux, 2000. p. 77.

de sensível redução de diversidade biológica ou ameaça de sensível perda de diversidade biológica. Não se exigiu que a ameaça fosse de dano sério e irreversível, como na Convenção de Mudança do Clima.”¹⁶⁴

É irrefutável que a legislação ambiental do Brasil, como também de outros países, tem sua política fundamentada no princípio da precaução, além de outros princípios que a norteiam, e servem de balizamento, na busca da preservação e proteção do meio ambiente. Uma das características do princípio, segundo alguns autores, é a incerteza científica. Desse modo, quando uma atividade representa ameaça de dano ao meio ambiente, independentemente da certeza científica, as medidas ambientais devem ser aplicadas a fim de evitar a degradação do meio ambiente. Convém recordar o que Ruiz (2009) aponta:

[...] durante muito tempo, os instrumentos jurídicos internacionais limitavam-se a enunciar que as medidas ambientais a serem adotadas deveriam basear-se em posições científicas, supondo que este tributo à Ciência bastava para assegurar a idoneidade dos resultados. Esta filosofia inspirou a maioria dos convênios internacionais celebrados até o final da década de 80, momento em que o pensamento sobre a matéria começou a mudar para uma atitude mais cautelosa e também mais severa que levasse em conta as incertezas científicas e os danos [...].¹⁶⁵

Nesse caso, pode-se afirmar que a incerteza científica do dano é uma garantia, na medida em que acarreta a aplicação imediata das medidas ambientais. Mas, caso se deixasse de aplicá-las, quando houver a incerteza científica, estar-se-ia incorrendo num grave erro: o descaso diante dos problemas ambientais, pois os efeitos do possível dano poderiam ser irreversíveis.

Diverso do mencionado, referente ao princípio da precaução, Antunes assevera:

Os riscos, como definido pelo Tribunal, não podem ser meras alegações sem uma base fática ou científica sólida. [...]. Assim, o princípio da precaução só pode ser aplicado em situações de risco, nomeadamente para a saúde humana, que, sem se fundar em meras hipóteses cientificamente não verificadas, não pôde ser ainda plenamente demonstrado.¹⁶⁶

Assim, é pacífico entre os doutrinadores e demais estudiosos da questão ambiental que, quando houver incerteza científica do dano ou também risco de sua irreversibilidade, o

¹⁶⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 72.

¹⁶⁵ RUIZ *apud* MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 78.

¹⁶⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 39.

dano deve ser prevenido e, indiscutivelmente, se houver certeza científica do mesmo, dentro do princípio “*in dubio pro ambiente*”.

O princípio da precaução abrange o risco ou perigo do dano ambiental, mesmo que haja incerteza científica, o que coaduna com a ideia de que “[...] seu trabalho é anterior à manifestação do perigo e, assim, prevê uma política ambiental adequada a este princípio”.¹⁶⁷

Vê-se que o risco ou o perigo devem ser analisados a partir da verificação da atividade, que irá ser provavelmente atingida, a fim de estabelecer o grau de incidência desses, oportunizando a tomada de decisão, no sentido de controlá-los e adotar medidas cabíveis na área ambiental.

Característica do princípio em pauta é a inversão do ônus da prova, matéria já bem alargada, contudo é importante referir. No talante de Milaré, “[...] a incerteza científica milita em favor do meio ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão conseqüências indesejadas ao meio considerado”.¹⁶⁸

Isso implica que o provável autor do dano precisa demonstrar ser sua atividade não causadora de dano ao meio ambiente; só assim, será dispensado de implementar as medidas de precaução, sempre em favor do meio ambiente.

No tocante ao princípio da prevenção, este traz a ideia de antecipar-se, chegar antes, de ação que impede a ocorrência de um mal; de tomar medidas antecipadas contra algo ou alguém. Para alguns autores, os princípios da precaução e da prevenção não se diferem, no entanto, renomados autores apontam que são diferentes, dentre eles Antunes:

É princípio próximo ao princípio da precaução, embora não se confunda com aquele. O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.¹⁶⁹

Ainda, no tocante ao tema, refere Aragão que “o princípio da precaução distingue-se, portanto, do da prevenção, por exigir uma proteção antecipatória do ambiente ainda num momento anterior àquele em que o princípio da prevenção impõe uma actuação preventiva.[sic]”¹⁷⁰

¹⁶⁷ MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 49.

¹⁶⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário*. São Paulo: RT, 2000. p. 61-62.

¹⁶⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 45.

¹⁷⁰ ARAGÃO, Alexandra. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). *Direito constitucional ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 43.

O princípio da prevenção tem aplicação contra os riscos já conhecidos, seja porque já experimentados, seja porque existem técnicas capazes de prever sua provável ocorrência. Assim, tem-se que a ação preventiva é um mecanismo para a gestão de riscos, ou seja, para inibir os riscos concretos ou potenciais, desde que sejam visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano. Também se pode afirmar que o princípio da prevenção possibilita a proibição de atividade que já se sabe danosa ou perigosa, sendo este seu fundamento básico, ou seja, um mecanismo de antecipação na proteção ambiental.

No Brasil, o princípio da prevenção emerge da Lei 6.938/81, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente, que, em seu art. 2º, prevê:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.¹⁷¹

A palavra *preservação* é indicativo claro de ter índole preventiva, uma das finalidades desse diploma, pois é evidente que não se consegue proteger, sem que haja prevenção. A Constituição Federal de 1988 também acolheu esse importante princípio em seu art. 225,¹⁷² e no *caput*, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio

¹⁷¹ BRASIL. LEI nº 6.938, de 31/08/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. (Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2009).

¹⁷² BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 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 a crueldade. 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica Brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator

ambiente às presentes e futuras gerações. De forma mais específica, os diversos incisos do §1º desse artigo vão, de forma mais ou menos implícita, promovendo a concretização desse princípio.

O inciso I, do mesmo dispositivo legal, impõe a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, o provimento do manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas. A preservação implica uma atitude preventiva, a fim de evitar a destruição dos processos ecológicos e só provocando a reparação, apenas quando não seja possível evitar o dano.

Agregando-se a concessão de licenciamentos ambientais às políticas públicas voltadas à preservação ambiental e à qualidade de vida, e tendo-se por base principiológica a prevenção e a precaução, verifica-se que todo o cabedal de estudos, programas, planos, e outros documentos, que devem ser apresentados para a obtenção dos licenciamentos, buscam a garantia do meio ambiente equilibrado, por meio de sua defesa e preservação.

2.4 MEDIDAS PREVENTIVAS E MITIGATÓRIAS

Em tal contexto, em que muitas vezes o impacto ambiental precisa ser atenuado ou eliminado, emoldura-se a implantação de medidas preventivas e mitigadoras.¹⁷³ Nessa fase se utiliza o estudo para antever as consequências das ações que causam impacto ambiental e, então, pela implantação das referidas medidas, é possível fazer com que o impacto seja menor. Explicando no que consistem tais medidas, a doutrina refere:

As medidas de prevenção e atenuação são aquelas que podem ser aplicadas aos princípios de concepção, de construção e de controle, de modo a prevenir, reduzir ou eliminar os eventuais efeitos negativos do empreendimento e, se possível, melhorar a qualidade do meio ambiente. A atenuação consiste em modificar um aspecto do projeto proposto de forma a reduzir ou eliminar as consequências nefastas sobre o meio ambiente [...] As medidas mitigadoras podem ser subdivididas em medidas de engenharia ou estruturais; medidas de manejo ou não-estruturais e revisão de políticas. As medidas de engenharia tem sido as mais empregadas em EIAs. Dentre elas se incluem o tratamento de afluentes ou uso de equipamentos alternativos para melhorar os efluentes. As medidas de manejo englobam o conhecimento das condições de operação do processo, a fim de ajustá-las as necessidades ambientais.¹⁷⁴

nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/htm>>. Acesso em: 03 fev. 2009).

¹⁷³ RIBEIRO, Helena. *Estudo de imposto ambiental como instrumento de planejamento*. Curso de gestão ambiental. São Paulo: Manole, 2004. p. 778.

¹⁷⁴ RIBEIRO, Helena, op cit., p. 778.

As medidas mitigadoras são destinadas a prevenir impactos negativos ou reduzir sua magnitude. Nesses casos, é preferível usar a expressão *medida mitigadora* em vez de *medida corretiva*, vez que a maior parte dos danos ao meio ambiente, quando não podem ser evitados, podem apenas ser mitigados ou compensados.

De maneira simples, pode-se exemplificar essa medida, mediante ações como a plantação de espécies da flora em local ou locais definidos, após ter sido necessário o corte de algumas espécies para a construção de um empreendimento. Caso ocorrido na construção do BarraShoppingSul em Porto Alegre, recentemente como indica a notícia: “Com os espaços transparentes, os frequentadores ganharam a vista do entorno, tendo ao fundo o Rio Guaíba, referencial da paisagem de Porto Alegre. Na área que circunda o *shopping Center*, foram plantadas árvores de 33 espécies e vários tipos de flores, de forma a manter os jardins floridos durante todo o ano”.¹⁷⁵

Também devem ser informadas as medidas, os equipamentos ou procedimentos, de natureza preventiva ou corretiva, que serão utilizados para evitar os impactos ambientais negativos sobre os fatores ambientais, físicos, bióticos e antrópicos, ou reduzir sua magnitude, em cada fase do empreendimento, especificando seu custo e avaliando sua eficiência.

As medidas potencializadoras, por seu turno, compreendem “otimizar a utilização dos recursos e, portanto, melhorar o rendimento ambiental”,¹⁷⁶ e as medidas ambientais mitigadoras e potencializadoras são reportadas, respectivamente, na medida em que serão adotadas na mitigação dos impactos negativos e na potencialização dos impactos positivos.

Para os casos de empreendimentos que exijam reabilitação de áreas degradadas, devem ser especificadas as etapas e os métodos de reabilitação a serem utilizados. Para os casos em que haja a previsão de acompanhamento e monitoramento de impactos ambientais, devem ser especificadas as etapas e os métodos de reabilitação a serem utilizados. Neste último caso, aponta o doutrinador Milaré que “[...] órgão ambiental competente deverá fornecer, nos Termos de Referência, as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas características do empreendimento e do meio ambiente a ser afetado”.¹⁷⁷

Assim, as medidas mitigadoras e/ou minimizadoras são aquelas capazes de diminuir o impacto negativo, ou mesmo sua gravidade. Em contrapartida, essas medidas não

¹⁷⁵ Disponível em: <<http://www.arcoweb.com.br/arquitetura/arquiteto-paulo-baruki-barra-shopping-sul-09-09-2009.html>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

¹⁷⁶ RIBEIRO, op. cit., p.779.

¹⁷⁷ MILARÉ, Edis (et al.). *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul. experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. 2. ed. São Paulo Universidade de São Paulo. 2002.

possibilitam a compensação dos danos. Esta compensação é utilizada como último recurso, quando não houver forma de minimizar.

Então, quando se chega à análise das medidas compensatórias, verifica-se que elas estabelecem um marco importante, pois nestas já não é mais possível, como nas outras medidas, agir-se com cautela diante do impacto constatado, a fim de atenuar aquele do empreendimento; aqui nas medidas compensatórias frente ao impacto que se sabe que vai ocorrer certamente com o empreendimento e que não há como ser evitado, busca-se instituir medidas que compensem tais impactos. Assim, “medidas compensatórias são utilizadas quando, após esgotadas as medidas preventivas e mitigadoras, ainda restem impactos ambientais negativos em decorrência do projeto”.¹⁷⁸

É nas medidas compensatórias que a polêmica se instaura com maior vigor.¹⁷⁹ A doutrina refere que essa medida consiste que o “empreendedor é obrigado a realizar ações de recuperação ambiental, valorizadas pelo grupo social afetado, mesmo que não estejam diretamente ligadas ao projeto”.¹⁸⁰ De fato, em diversos empreendimentos, que causam impactos ambientais, as medidas compensatórias são efetivadas em lugares diferentes de onde foi ocasionado o impacto, o que pode não ser totalmente correto. Ora, se o impacto negativo advém do ponto B é esse ponto que ficará, por exemplo, com *déficit* de arborização; é nesse local que devem ser replantadas árvores e não no ponto C, que pode estar localizado longe do ponto B e, inclusive, pode ser um lugar arborizado e que não necessita da medida.

Medidas compensatórias não seguem parâmetros básicos que possibilitem uma real compensação do impacto gerado pelo empreendimento. A doutrina chega a prelecionar que essas medidas “podem, também, ser em valores monetários”,¹⁸¹ o que não garante uma ação de compensação ambiental efetiva na prática, muito embora haja disposição pela Lei 9.985/2000¹⁸² e normativa, pela Resolução Conama 371/2006.¹⁸³

É defeso que as medidas compensatórias atendam, em primeiro plano, à suficiência da supressão dos impactos produzidos, pois, no caso da destruição de uma parte significativa

¹⁷⁸ RIBEIRO, op. cit., p.779.

¹⁷⁹ Fato notório ocorrente na atualidade na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, são as devastações de diversas áreas verdes para a construção de grandes prédios residenciais e, na frente do empreendimento, são colocadas placas anunciando as medidas compensatórias que serão realizadas.

¹⁸⁰ RIBEIRO, Helena. op. cit., p.779.

¹⁸¹ RIBEIRO, Helena. op. cit., p.780.

¹⁸² Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

¹⁸³ Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente 371, de 5 de abril de 2006. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, a cobrança, a aplicação, a aprovação e o controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências.

de uma floresta, dificilmente a compensação financeira atingiria sua finalidade, posto que a ausência de parte do bem afetado, no caso a floresta, provocará degradação ambiental, alterará a qualidade de vida, e terá outras influências à fauna e à própria flora. O que proporcionaria o equilíbrio é o efetivo plantio de árvores; mesmo assim, tal só seria efetivo com o passar do tempo, quando as plantas atingissem o *status* anterior de quando foram cortadas.

Os valores monetários só entrariam, nesse segundo plano, não para a reconstrução do bem afetado, mas sim para indenizar a sociedade do dano, até que o replantio produzisse efeitos ao meio ambiente.

3 MEIO AMBIENTE, O CONSUMO E OS GRANDES EMPREENDIMENTOS

3.1 O HOMEM E O MEIO AMBIENTE

3.1.1 A ocupação e o crescimento urbano

Desde os tempos primitivos, na sua escalada por proteção e defesa, o homem foi-se agrupando cada vez mais para obter principalmente alimentação e segurança, passando a viver em famílias, tribos e cidades, retendo espaços para a sua utilização, notadamente primando pela sobrevivência própria, da família e dos convivas.

Antes da cidade, houve uma pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies de animais.¹⁸⁴

Acentua-se a existência de vínculos religiosos e a presença de uma autoridade capaz de definir os destinos do grupo e com poderes sobre todos, o pater – essa palavra que designava poder, e não paternidade, não se podia aplicar senão ao chefe de família. Seus filhos, seus irmãos, seus criados, todos o chamavam assim.¹⁸⁵

[...] a cidade nascera da confederação das famílias e das tribos. Ora, antes do dia em que a cidade se formou, a família já continha em si essa distinção de classes. Com efeito, a família não se desmembrava; era indivisível, como a religião primitiva do lar. O filho mais velho, sucedendo sozinho o pai, tomava em suas mãos o sacerdócio, a propriedade, a autoridade, e seus irmãos comportavam-se a seu respeito como haviam feito em relação ao pai.¹⁸⁶

A natureza histórica das cidades ultrapassa os sedimentos deixados pelas estruturas de construções, vai além; antes da arregimentação para se elevarem as estruturas, certamente foi delineado um planejamento, por mais simples que fosse, ou uma orquestração capaz de definir coisas básicas para se erigir um recanto ou se proteger numa caverna.

“[...] a caverna deu ao homem antigo sua primeira concepção de espaço arquitetônico, seu primeiro vislumbre da faculdade que tem um espaço emparedado de

¹⁸⁴ MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965. p. 13.

¹⁸⁵ FUSTEL. *A cidade antiga*. São Paulo: Edameris, 1967. p. 11.

intensificar a receptividade espiritual e a exaltação emocional”.¹⁸⁷

Com o passar do tempo, foram se impondo alterações no cenário evolutivo, e as cavernas foram sendo deixadas para trás e dando lugar às aldeias, que, por sua vez, transformaram-se em cidades, unidades bem mais complexas, conforme aponta Leal (2003):

O chefe local passou a ser o rei, e a sabedoria dos mais velhos não mais representava a autoridade; já não era mais suficiente produzir alimento bastante para a sobrevivência da família, pois era preciso sustentar, com amplos excedentes, a oficialidade real e sacerdotal. A arcaica cultura da aldeia cede lugar à civilização urbana.¹⁸⁸

A ascensão para as cidades não significou a solução para os problemas da vida em comum daqueles que, outrora, habitavam as cavernas; elementos como o conhecimento, a cultura e diversas práticas foram transferidos para um novo plano e inseridos em uma composição urbana mais complexa, com outros valores e grupos sociais diferenciados por conta da transformação urbana.

Essa nova mistura urbana resultou numa enorme expansão das capacidades humanas em todas as direções. A cidade efetuou uma mobilização de potencial humano, um domínio sobre os transportes entre lugares distantes, uma intensificação da comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo, uma explosão de inventividade, a par de um desenvolvimento em grande escala da engenharia civil, [...].¹⁸⁹

Porém, a aglomeração humana, que se formou nas cidades e que se deu de forma desordenada e sem planejamento, criou uma série de problemas à vida das pessoas. O crescimento do capitalismo somou-se às aglomerações, e redundaram problemas que se agravam cada vez mais e urgem soluções.

Lojkine (1997) assim aponta:

Os interesses do dinheiro dominavam os interesses da terra ao traçar e construir novos bairros. Deste modo, o grande feito da economia de mercado foi o rápido transporte dos produtos; as vias aquáticas eram o principal meio de transporte e de comunicação também dentro da cidade. Em decorrência, no interesse do lucro, a decadência, a desordem e a insuficiência estrutural são toleradas, como meios de reduzir as despesas.¹⁹⁰

¹⁸⁶ FUSTEL, op. cit., p. 12.

¹⁸⁷ MUNFORD, Lewis. op. cit., p. 18.

¹⁸⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 9.

¹⁸⁹ MUNFORD, Lewis. op. cit., p. 46.

¹⁹⁰ LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 42.

As questões derivadas do crescimento urbano têm longa data; contudo, têm se agravado sensivelmente com o passar dos anos; as cidades, a partir do período moderno da História, marcado grandemente pela Revolução Industrial, suportaram um crescimento populacional muito superior àquele estabelecido em seus limites, de modo a não oferecer tempo para a organização, gerando assim inúmeros problemas ao dar suporte à população, como relata Rech (2010):

É importante salientar que não há cidadania tampouco dignidade da pessoa humana, com o caos urbano que se verifica nas grandes cidades, com ocupações urbanas ou rurais sem sustentabilidade ambiental, física, social e econômica. É preciso equilibrar saneamento ambiental com moradia, com trabalho, com infraestrutura urbana, com lazer, com qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.¹⁹¹

Ainda leciona Rech (2010) que há necessidade de definir-se um padrão ideal de qualidade de vida, que insira a realização de empreendimentos, tão necessários para a qualidade de vida do homem, com a sustentabilidade, que é imprescindível para a vida. Defende que se pode ser capaz de utilizar os bens existentes na natureza de forma racional e, após tal uso, os devolvermos à origem.¹⁹²

Nas cidades pequenas, a qualidade de vida tem se mostrado crescente, proporcionando aos seus moradores melhor convivência, e já não são poucas as famílias que buscam as pequenas cidades, no afã de encontrar sossego, segurança e uma melhor qualidade de vida. Rech ressalta que tal fator ocorre justamente pelo fato de a pequena cidade ainda não ter crescido e afirma:

A cidade grande não é a causa do caos. A causa está no desvio de sua finalidade antropológica; na deterioração da convivência fraterna que deveria proporcionar; na insegurança, que agora adentrou os “muros”, ou o perímetro urbano; na falta de ordenamento das funções básicas, como emprego, economia, divisão do trabalho; na exclusão social praticada; na indefinição de estruturas básicas e, fundamentalmente, na falta de formação para a cidadania, o papel que as escolas modernas têm ignorado.¹⁹³

De tudo, pode-se observar que o problema constitui-se, em grande parte, na educação e no cumprimento das leis, ou seja, a falta de planejamento baseado na lei, eximindo-se as ações de curto prazo, que visam apenas a sanar problemas emergentes; nesse sentido ganha relevo a necessidade de um planejamento urbano a longo prazo, utilizando-se a lei como sua fonte.

¹⁹¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 33.

¹⁹² RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. op. cit., p. 33.

Referindo-se à política urbana, ressalta Leal (2003): “O importante é que os municípios trabalhem com a questão e se preocupem com os destinos de sua cidade” e avança trazendo considerações a cerca da questão na Europa:

Interessante constatar, ainda, o sentido que toma o planejamento urbanístico nos países do primeiro mundo, especialmente na Europa, e lá, na Alemanha; de maneira geral, o fim que os planos nacionais de urbanismo têm em vista é o desenvolvimento das estruturas urbanas, no sentido de se assegurar, simultaneamente, condições de vida e de trabalho sãs.¹⁹⁴

No mesmo sentido, Mausbach (1981) também alinha posição: “Correspondem a essa finalidade medidas no sentido de se conseguir uma melhoria geral das estruturas e das condições econômicas, sociais e culturais equilibradas e planejamento mais intenso nas zonas residenciais e dos serviços de tráfego e de abastecimento.”¹⁹⁵

Notadamente sobressai, na posição do autor, a preocupação com o social e com o coletivo, que deve nortear critérios para a definição de políticas públicas, visando ao crescimento urbano sustentável e à melhoria na qualidade de vida das pessoas; isso é considerado por Geddes (1994) na relação das pessoas com a cidade.

Vida saudável – é a totalidade da relação organismo, função e meio ambiente, em seu mais alto nível. Estabelecidos, estão, em termos sociais e urbanos, nossa vida e o progresso envolvem a interação das pessoas com o trabalho e o lugar, assim como interação do lugar e do trabalho com as pessoas. As cidades em Evolução e as Pessoas em Evolução devem progredir juntas.¹⁹⁶

Observa-se que o autor refere-se à qualidade de vida utilizando a expressão vida saudável, o que demonstra preocupação acirrada com a evolução das cidades e das pessoas, ou seja, com o crescimento urbano e populacional, fazendo crer que ambos devem implementar crescimento lindeiro em termos sociais e urbanos, revelando claramente que uma cidade não é somente feita com pedras.

Nos Estados Unidos, o planejamento urbano também ganhou relevância conforme assevera Hall (1996):

Los norteamericanos descubrieron estos problemas antes que los británicos y es interesante saber por qué. Una de las razones es que empezaron antes, Su programa de renovación urbana se inició con La Ley de Vivienda de 1949 y La Ley de

¹⁹³ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 144-145.

¹⁹⁴ LEAL, Rogério Gesta. op. cit., p.161.

¹⁹⁵ MAUSBACH, Hans. *Urbanismo contemporâneo*. Lisboa: Lisboa, 1981. p. 23.

¹⁹⁶ GEDDES, Patrick. *Cidades em evolução*. Tradução de Maria José Ferreira de Castilho. Campinas, SP: Papirus, 1994. p.187.

Enmienda de 1954, pero sus Orígenes eren todavía más tempranos: en 1937 la Comisión de urbanismo Del Consejo nacional de planificación re recursos dio a conocer su informe, *Our Cities: Their Role in the National Economy* (Nuestras ciudades: su papel en La economía nacional), en el que señalaban el deterioro urbano causado por la obsolescência de los usos del suelo; y en 1941 Alvin Hansen y Guy Greer publicaron un pequeño folleto en el que desarrollaban este tema, señalando que debería Haber ayuda federal para comprar los edificios que estuvieran en malas condiciones, mientras que, a su vez, las cidades deberían responsabilizarse de los planes de reconstrucción).¹⁹⁷

O autor chama a atenção que a legislação aplicada continha em seu bojo inovações para a época, pois trazia a previsão de aplicação de dinheiro público na renovação de áreas deterioradas da cidade, inclusive áreas residenciais, o que na época provocou calorosa discussão em setores dominantes na sociedade.

O crescimento urbano é uma realidade que tem agravado as já difíceis condições de vida e de trabalho das pessoas, posto que dificilmente vem acompanhado de planejamento, principalmente nos centros urbanos; no dizer de Oliveira (2008),

[...], a evolução urbana trouxe conseqüências prejudiciais à própria cidade, com a deterioração do ambiente urbano, com a desorganização social, a carência de habitação, o desemprego, problemas de higiene e de infra-estrutura básica, bem como a modificação do uso do solo e da transformação da paisagem urbana.¹⁹⁸

Conforme Silva (2011), correntes de pensamento apontam caminhos para a solução dos desajustes urbanos em se tratando de urbanização: os utopistas que, além de descrevê-la tentaram pôr em prática a cidade ideal; os especialistas e funcionários que, mediante regulamentos sanitários e serviços administrativos, deram origem à legislação urbanística moderna, permitiram realizar alterações no meio urbano.¹⁹⁹

O aproveitamento racional dos espaços disponíveis, por meio de políticas urbanas, evitaria também tragédias,²⁰⁰ como as ocorridas atualmente, onde deslizamentos de

¹⁹⁷ HALL, Peter. *Cidades del mañana: história del urbanismo em el siglo XX*. Traducción de Consol Freixa. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996. p. 238-239.

¹⁹⁸ OLIVEIRA, Claudia Alves de. *Meio ambiente cotidiano: a qualidade de vida na cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 60.

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 28-30.

²⁰⁰ Desastres naturais de proporções assustadoras, como os que ocorreram na região serrana do Rio de Janeiro, geralmente são causados por uma rara combinação de fatores, como uma chuva de intensidade anormal, a existência de solo encharcado e instável em decorrência de chuvas anteriores, declives acentuados, falta de vegetação adequada, entre outros. Mas desastres como esses só se transformam em tragédias humanas porque, com a tolerância e até o estímulo irresponsável do Poder Público, áreas sob risco permanente de deslizamentos são ocupadas desordenadamente. Na região serrana fluminense, nas encostas e nas áreas devastadas pela avalanche de lama e pedras, encontram-se desde favelas até residências de padrão elevado, sítios de lazer e hotéis de luxo. A ocorrência, há décadas, de tragédias semelhantes à registrada agora em Teresópolis, Nova Friburgo, Petrópolis e Sumidouro – os municípios mais afetados pelos deslizamentos que, além das centenas de mortes, provocaram o caos, com a interrupção dos serviços urbanos essenciais, o que

toneladas de terra sobre residências, estradas e outros bens construídos sem autorização, e até mesmo, diante da omissão do Poder Público, abreviaram centenas de vidas, além de trazerem inúmeros prejuízos materiais.

São tragédias planejadas pelo descaso e pela omissão, ocorridas em áreas onde está ausente o crescimento urbano guarnecido de políticas públicas e planejamento. Modernamente se verifica a proliferação de projetos; contudo, projetos precisam serem inseridos em um planejamento global, que incorpore a residência, a rua, a fábrica, o bairro, e estes a cidade, mediante um instrumento legal contendo todas as necessidades urbanas.

A busca por crescimento urbano sustentável, mediante ações que facilitariam os deslocamentos, bem como empregos próximos das moradias; a existência de espaços como parques, praças, áreas verdes devidamente planejadas e o envolvimento comunitário favoreceriam o trato da situação, pela aplicação de políticas públicas.

Sabe-se que a ocupação urbana ocorre de forma descontrolada na maior parte das cidades, sem o devido planejamento e inserção do Poder Público em coordenar e estabelecer parâmetros; a fim de proporcionar condições de desenvolvimento, de funcionalidade e de bem-estar para as pessoas, há a necessidade de reorganização de tal cenário, em que o próprio Poder Público intervindo poderá buscar o equacionamento da desorganização.

A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a *urbanificação*, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a *reurbanização*, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as novas cidades da Grã-Bretanha e Brasília.²⁰¹

Assim, com a necessidade de “urbanificar” as cidades já combalidas pelos efeitos da urbanização, que por sua vez se caracterizou pela falta de planejamento e organização, visando a proporcionar qualidade de vida e melhores condições de convivência as pessoas, erigiu-se o urbanismo.

[...] urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: *habitação*,

dificultou ainda mais o socorro às vítimas – deveria ter servido de alerta às autoridades, no sentido de adotar medidas preventivas para, pelo menos, reduzir os efeitos das tempestades de verão. Em 1967, a região de Petrópolis foi duramente castigada por um temporal que provocou a morte de 300 pessoas. No ano passado, deslizamento em Angra dos Reis matou 53 pessoas e desalojou outras 3.500. Em todo o Estado do Rio, desastres naturais decorrentes das chuvas provocaram a morte de 74 pessoas em 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110114/not_imp665993,0.php> Acesso em: 10 fev. 2011.

²⁰¹ SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 27

*trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.*²⁰²

Na mesma vertente, Meirelles (2009) leciona que “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.²⁰³

Entende-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce, coletivamente, qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. Nesse sentido, a concepção de Meirelles (2009) ganha eco na manifestação de Silva (2011):

[...] o urbanismo [...] é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.²⁰⁴

É imperativo que haja a participação do Poder Público na solução dos problemas derivados da urbanização, que, como se viu produziu sequelas diante da falta de planejamento, organização e inação desse poder, que se remetem até os dias atuais, sendo atualmente necessárias, além da ação do Poder Público, pela formulação de políticas públicas, a participação popular para a solução racional, posto que o crescimento urbano é inevitável, conforme aponta Rech (2010):

É impraticável a tese de se buscar meios para evitar o crescimento das cidades ou então incentivar apenas a convivência em pequenas cidades, pois nessas, comprovadamente, a qualidade de vida tem estado muito acima daquela das grandes metrópoles. O fenômeno urbano pode ser racionalizado sob o aspecto do direito ao planejamento familiar, mas jamais restringido o direito do homem de fixar residência no interior ou na cidade.²⁰⁵

O que se verifica, na maior parte das cidades brasileiras, é um processo em que o crescimento urbano ocorre de forma desorganizada e aleatória ao Poder Público e sem a participação comunitária, proporcionando paisagens onde se sobressaem grandes construções, como edifícios inteligentes, condomínios fechados, shopping centers e outras cercadas de luxo e em meio à natureza, em contraste com as favelas e residências mais humildes, sem inclusive aporte de equipamentos institucionais.

Com a dinâmica da modernidade imposta pelo capitalismo, que também impõe seus

²⁰² SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 30.

²⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 522.

²⁰⁴ SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 30.

interesses, por vezes há contraposição entre o interesse público e privado, restando ao Poder Público ancorar-se na lei, com o intuito de salvaguardar o interesse coletivo, conforme elucidada Oliveira (2008):

A atividade urbanística é função pública, com forte intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social, devendo, portanto, se desenvolver nos estritos limites legais [...]. Ao poder público, portanto, é atribuída competência para estabelecer normas de uso e ocupação do solo.²⁰⁶

Modernamente já não é crível admitir que a função de planejamento urbano recaia somente sobre o Poder Público, posto que a participação popular nos últimos anos tem se mostrado relevante, principalmente no que tange aos grandes empreendimentos.

3.1.2 Os grandes empreendimentos

Com o advento dos movimentos ambientalistas mundiais, face ao crescimento das atividades industriais nos países ricos na década de 60, tendo como consequência o aumento da poluição, principalmente nos rios e na atmosfera, houve uma preocupação mundial. Assim, na década de 70 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo; tal declaração estabeleceu princípios para serem adotados pelos povos, visando à proteção ambiental.

Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a Conferência da ONU sobre o Ambiente Humano com representantes de 113 países (inclusive o Brasil), realizada em Estocolmo, na Suécia. Ao fim da Conferência de Estocolmo – como ficou conhecida –, recomendou-se a criação de um Programa Internacional de Educação Ambiental (Piea) e reconheceu-se que o seu desenvolvimento era fundamental para o combate de crise ambiental do mundo.²⁰⁷

No Brasil, foram sendo implementados instrumentos normativos visando a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois cresciam as preocupações com a qualidade de vida e problemas como a poluição, o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio, a erosão dos solos e as florestas; foram criados importantes ordenamentos visando a tal tutela, inclusive a própria Constituição Brasileira.

²⁰⁵ RECH, Adir Ubaldó. op. cit., p. 144-145.

²⁰⁶ OLIVEIRA, Cláudia Alves de. op. cit., p. 61.

²⁰⁷ CLEMENTE FILHO, Felipe Damiano; BRESCIANI, Luis Paulo. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, v.5, n.8, p. 48, jan./jun. Educs, 2007.

A partir da década de 80, a legislação ambiental desenvolveu-se com maior consistência e celeridade. Surgiram 4 marcos importantes nessa década: o primeiro foi a Lei 6.938/81, que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente, o Sisnama. O segundo marco foi a Lei 7.347/85, que disciplinou a ação civil pública [...]. Já o terceiro marco foi a Constituição Brasileira, datada de 1988, que criou um capítulo específico, ou seja, próprio sobre o meio ambiente. Por fim o quarto marco é representado pela Lei 9.605/98, a chamada Lei dos Crimes Ambientais [...].²⁰⁸

Apesar de todo esse engajamento e da preocupação mundial e nacional com o ambiente, não só mediante os instrumentos citados, mas de outros como a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, o aumento da população tem ocasionado degradação do meio ambiente, principalmente no meio urbano. A busca por melhores condições na qualidade de vida, imperativos da vontade humana moderna, tem se tornado crescente, desregrada e desigual, expondo graves contradições.

Nesse sentido atualíssima está a visão de Carlos (1999):

A nosso ver, no centro da crise urbana, está o poder conferido pela propriedade privada da terra que cria as atuais normas de acesso à cidade, tanto no que se refere à moradia, com as condições de vida, expressas na contradição entre riqueza e a pobreza; uma cidade que se produz em função das necessidades e objetivos que fogem àqueles do conjunto de sociedade – particularmente da classe trabalhadora.²⁰⁹

A tomada de espaços urbanos para a construção de obras capazes de atender à volúpia e à exploração imobiliária dos consumidores é uma constante, principalmente nas grandes cidades; o capital mostra sua pujança construindo grandes empreendimentos, que buscam atender ao grande público nas suas necessidades, como moradia, lazer ou simplesmente construídos pela exuberância proporcionada pelo capital, por vezes sem se preocupar com as desigualdades sociais do entorno, proporcionadas pela não inclusão dentro de exigidos patamares de riqueza.

Com tal contraste social e degradação ambiental, cada vez mais se impõe a regulamentação do uso do solo, principalmente no tocante à construção empreendimentos imobiliários, com o viés de sustentabilidade e proteção ambiental, posto que, muito embora se tenham dispositivos modernos sendo aplicados a tais obras, como o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Vizinhança, há necessidade de infraestrutura social capaz de atuar em benefício do bem comum, sempre respeitando o meio ambiente, que é essencial para a qualidade de vida.

²⁰⁸ CALGARO, Cleide. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, p. 148, v.3, n.5, p. 148, jul./dez. Educ, 2005.

²⁰⁹ CARLOS, Ana Fani A. *A cidade: repensando a geografia*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1999. p. 33.

Uma cidade só pode ser considerada saudável quando todos os fatores ambientais que repercutem na saúde e no bem-estar do cidadão estão equilibrados nos locais onde ele vive, trabalha, circula, se locomove e tem o seu lazer. Como cada um convive com milhares de outros seres, só pode se sentir seguro e satisfeito se todos os demais desfrutarem também de boas condições sanitárias. A saúde da cidade por inteiro é, por isso, condição necessária e indispensável à saúde de cada cidadão.²¹⁰

O autor dá ênfase à saúde; entretanto, se amplia tal concepção para todas as áreas que afetem a qualidade de vida das pessoas, seja o prazer, o conforto, a segurança, a privacidade e até mesmo a satisfação pela contemplação da natureza, como o magnífico entardecer do Guaíba e a construção de um grande empreendimento com um shopping center.

É inegável que as demandas impostas pelo crescimento urbano e populacional exigem empreendimentos de grande porte, capazes de atender a demandas impostas pela busca da qualidade de vida; com isso, o panorama urbano tem sofrido transformações na sua configuração.

Sobressaem modificações no comércio informal, por meio de vendedores ambulantes, até em prédios construídos com destinação especializada, como é o caso dos shopping centers – grandes empreendimentos construídos para atender a parcela da sociedade –, inseridos num espaço, normalmente com deficiências de infraestrutura, segurança e outros fatores provenientes da modernidade. Tudo isso pode levar à degradação dos recursos ambientais e naturais, consubstanciando-se por vezes num crescimento predatório.

A legislação ambiental não traz em seu bojo a expressão grande empreendimento, largamente usada na área imobiliária e corriqueira na modernidade; contudo, a Constituição Federal, no art. 225, parágrafo 1º, IV, aponta: “[...] para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente [...]”. Ainda, a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no seu art. 3º refere:

[...] licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EPIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Assim, a expressão grande empreendimento, utilizada neste trabalho, tem significado de empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio, e, para tais empreendimentos, a normatização vigente aponta a necessidade de se realizar o EPIA/RIMA, conforme estabelece o art. 2º, inc. XV, da Resolução 001/86 do Conama: “Projetos

²¹⁰ CLEMENTE FILHO, Felipe Damião; BRESCIANI, Luis Paulo. op. cit., p. 51.

urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes.” Além disso refere a não exclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme ressalta Krell:

Como o art. 38 do Estatuto da Cidade deixa claro que o EIV não substitui o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA); projetos e empreendimentos imobiliários capazes de causar significativos impactos tanto no âmbito urbanístico quanto na área ambiental, deverão elaborar e ter aprovado o EIV, concentrando em estudos sobre impactos no ambiente artificial (construído), além do EIA, que está focalizado na análise dos impactos no meio natural e foi regulamentado pelas Resoluções 01/86 e 237/97 do CONAMA.²¹¹

Buscando elucidar “significativa degradação do meio”, consoante apontado no dispositivo retromencionado, assim se posiciona Antunes (2008):

O conceito, no entanto, é aberto e somente pode ser preenchido através da edição de atos normativos, sejam legais ou regulamentares. A contrario sensu, se a atividade não se incluir entre aquelas que possam efetiva ou potencialmente ser agentes de poluição ou de degradação, o Estudo de Impacto Ambiental será inexigível.²¹²

A definição apontada pela Resolução 001/86 do Conama, no seu art. 1º, também refere-se a impacto ambiental conceituando:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

Assim, impactos ambientais podem ser definidos como sendo alterações causadas no meio ambiente por atividades de empresa ou construção, como é o caso dos grandes empreendimentos.

Cumprido ressaltar que essa Resolução, também no seu art. 2º, estabelece o rol das atividades que necessitam de licenciamento do Poder Executivo, a fim de serem operativas na plenitude, englobando os grandes empreendimentos.

A tutela ao meio ambiente também foi aquilatada no plano constitucional, na medida em que a Carta Maior estabelece, no inciso §1º do art. 225: “[...] IV – exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação

²¹¹ KRELL, Andreas J. *Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió/Al: a liberação de “espigões” pelo novo código de urbanismo e edificações*. Maceió: EDUFAL, 2008. p.118.

do meio ambiente, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade”.

Avançando, Benjamin (2008) afirma:

[...] casado à democrática divisão de competências legislativas e de implantação no terreno ambiental, e a tratamento jurídico abrangente, a tutela do meio ambiente, como será analisado não foi aprisionada somente no art. 225. Na verdade, saltou-se do estágio da miserabilidade ecológico-constitucional, própria das Constituições liberais anteriores, para um que de modo adequado, pode ser apelidado de opulência ecológico-constitucional.²¹³

Assim, tendo em vista a dinâmica imposta pelo crescimento urbano, impelido pela moderna tecnologia, cada vez mais impetuosa, a responsabilidade em definir e estabelecer parâmetros, se uma atividade ou empreendimento é lesivo ao meio ambiente, recai sobre a administração pública. Nesse sentido, aponta Antunes (2008):

O Poder Executivo é o único autorizado a, mediante critérios fixados legalmente, definir se uma atividade é ou não causadora de significativo impacto ambiental. É importante observar que as listas de atividades potencialmente poluidoras devem ser examinadas com cuidado, pois não é raro que, em função da tecnologia adotada, uma atividade concreta possa estar aquém ou além do padrão na qual tenha sido classificada.²¹⁴

Ressalta o autor, que nesse caso, a administração deverá lançar mão de estudos técnicos que propiciem uma tomada de decisão capaz de garantir a devida segurança ambiental, derivada do empreendimento em análise, para garantir assim a devida prevenção ambiental.

Nota-se, portanto, pela posição de Antunes, que a doutrina não estabelece com precisão o que seja significativa degradação do meio ambiente, tratando-se de um conceito aberto e ainda em transformações diante da moderna tecnologia, que com dinamismo acrescenta elementos novos a cada instante.

3.1.3 O meio ambiente artificial

Outrora, verdes matas e campos cobriam os espaços; os rios eram livres e, em alguns lugares, havia necessidade de derrubada de árvores para se obter matéria-prima e espaço para a construção de moradias; é o começo da cidade que, conforme Rocha (1999),

²¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 286-287.

²¹³ BENJAMIM, Antônio Herman. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 86.

foi em torno do ano de 5.000 a.C. que surgem, nas planícies aluviais do Oriente Próximo, as primeiras povoações às quais pode-se denominar de cidades; os produtores de alimentos são persuadidos e obrigados a produzir sem excedente a fim de manter uma população de especialistas: artesãos, mercadores, guerreiros, sacerdotes, que residem na urbe, e controlam o campo. Desde sua origem a cidade significa, concomitantemente, maneira de organizar o território e uma relação política.²¹⁵

Já Munford (1965), reportando-se à cidade aponta:

Essa nova mistura urbana resultou numa enorme expansão das capacidades humanas em todas as direções. A cidade efetuou uma mobilização de potencial humano, um domínio sobre os transportes entre lugares distantes, uma intensificação da comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo, uma explosão de inventividade, a par de um desenvolvimento em grande escala da engenharia civil, e, o que não é menos importante, promoveu uma nova e tremenda elevação da produtividade agrícola.²¹⁶

Ainda acrescenta: “Quando aconteceu tudo isso, a arcaica cultura da aldeia cedeu lugar à ‘civilização’ urbana, essa peculiar combinação de criatividade e controle, de expressão, de tensão e liberação, cuja manifestação exterior foi a cidade histórica”.²¹⁷ Logo, o meio urbano caracteriza-se por transformações provenientes de crescimento, decorrente de vários fatores, e que deram origem à cidade, assim conceituada por Rocha (1999):

[...] centro populacional permanente, altamente organizado, com funções urbanas e políticas próprias; espaço geográfico transformado pelo homem pela realização de um conjunto de construções com caráter de continuidade e contiguidade. Espaço ocupado por uma população relativamente grande, permanente e socialmente heterogênea, no qual existem atividades residencial, de governo, industrial e comercial, com um grande grau de equipamento e de serviços que assegure as condições de vida humana.²¹⁸

As cidades sofrem as ações e, conseqüentemente os efeitos dos atos de seus convivas. Essa interação é dinâmica e contínua, podendo ser proporcionada pelo rápido crescimento urbano. A inobservância, por parte da municipalidade, por meio de seus gestores e de sua sociedade, de regras de cunho ambiental acarreta prejuízos à qualidade de vida, e torna o ambiente cada vez mais artificial.

Apresentando uma visão de tal situação, Carlos (1999) assim menciona:

²¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit., p. 287.

²¹⁵ ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: J. Oliveira, 1999. p. 2.

²¹⁶ MUNFORD, Lewis. op. cit., p.46.

²¹⁷ MUNFORD, Lewis. op. cit., p.47.

[...] deixemos nossa imaginação andar pela cidade. O que vemos? Inicialmente o perceptível é o concretamente visível: prédios, casas, ruas. Bairros que se sucedem de forma diferenciada, pois são desiguais entre si. Na grande metrópole podemos falar de favela, dos bairros de classe média, dos bairros arborizados de onde se vislumbram grandes muros rodeando mansões. Mas também podemos recordar que existe o boteco da esquina, a padaria, o supermercado, a vendinha, o clube, alguns prédios industriais de vários tamanhos e estilos, bancos, etc.²¹⁹

Pela descrição apontada, pode-se verificar as alterações implementadas pelo homem no meio ambiente natural. Observa-se que, pelas diferentes nuances a participação é diferenciada e vai se consubstanciando com o tempo, pois raramente todo o aparato descrito foi construído na mesma época, o que impõe concluir que a ação do homem, em tornar o meio ambiente artificial, é cronológica e vai se modificando com o passar do tempo.

Nas próprias construções são empregados materiais diferenciados como: pedra, tijolos, madeira, vidro, ferro e outros afetando a fonte primária de produção, e inserindo-se no ambiente artificial, também provocando sérios problemas urbanos, como o caso das enchentes tão bem-ilustrado por Servilha (2003):

As águas das chuvas encontram os telhados, os quintais cimentados ou com revestimentos, as frentes dos imóveis e as calçadas em iguais situações, as ruas asfaltadas, ou com outro tipo de pavimentação impermeável, os bueiros conectados por tubos, um eficiente sistema artificial de drenagem, que resulta em considerável volume de água, em pouco tempo, nos fundos de vales.²²⁰

Muito embora o autor fale sobre a eficiência dos sistemas, verifica-se que tal aparato não tem atendido às necessidades urbanas, na medida em que o somatório dos sistemas de drenagem, apesar de integrados, não proporcionam a absorção necessária do volume de água. Conseqüentemente ocorrem enxurradas e alagamentos em várias cidades, o que torna o sistema precário por vezes.

Apesar dos problemas, o dia a dia é recheado de afazeres, e a cidade ganha movimento em razão das tantas atividades, no circular de carros, ônibus, da máquina destruindo um prédio ou abrindo uma avenida: coisas do cotidiano que marcam a presença do homem e insere-se no ambiente natural, para construir um ambiente artificial. Porém, sem planejamento os problemas aparecem, segundo Rech (2007):

²¹⁸ ROCHA, Julio Cesar de Sá da. op. cit., p. 4.

²¹⁹ CARLOS, Ana Fani A. *A cidade: repensando a geografia*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1999. p. 35.

²²⁰ SERVILHA, E. R. *As áreas de preservação permanente dos cursos d'água urbanos para a ordem pública. Município de Campinas/SP*. 2003. 74 p. Dissertação Mestrado em Engenharia Civil - Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

[...] A preocupação em fabricar produtos de consumo, sem racionalizar sua ocupação, tem como consequência ao que assistimos nas grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e outras, que, além de terem destruído grande parte dos espaços para a convivência humana, dando lugar ao sistema de transporte, encontramos, mesmo assim, um sistema falido em que o trabalhador demora mais para chegar em casa, do que o tempo que permanece em casa. [...].²²¹

Por vários motivos, a população tem se concentrado e buscado os grandes centros urbanos, na expectativa de uma melhor qualidade de vida e novas oportunidades; assim, há concentração populacional em tais locais, havendo também a implementação de equipamentos e mobiliários urbanos, tendo em vista que as pessoas passam a viver e desenvolver suas atividades em tais concentrações.

A construção pelo homem de um ambiente artificial, onde se concentram relações sociais e econômicas, é sinônimo de domínio, pois há modificação de um estado natural, ou a própria transformação do transformado, na medida em que o homem modifica o meio ambiente artificial que ele mesmo criou.

Séguin (2000) define cidade como sendo o “espaço ocupado e transformado pelo ser humano, de forma continuada, onde ele desenvolve suas relações sociais. É o produto da interação do homem com o Meio Ambiente natural”.²²²

O convívio coletivo é motivador e impulsionador do delineamento da cidade, o que faz com que ela sofra alterações constantes, de acordo com a vontade dos grupos organizados. Assim, fruto do social, uma cidade torna-se melhor ou pior, graças à participação de seus integrantes.

A vida da cidade depende do social e da gestão urbana, e tal tem repercussão no meio ambiente artificial, pois as construções, praças, redes de energia, o saneamento, os hospitais, as creches, escolas, áreas comunitárias e outros equipamentos urbanos são realizados visando a melhorar as condições para todos. Essa participação altera o meio ambiente natural fazendo surgir nele o meio ambiente artificial e de maneira especial suas consequências.

Já no conceito de meio ambiente artificial, apontado por Farias m(2006), verifica-se:

O meio ambiente artificial é o construído ou alterado pelo ser humano, sendo constituído pelos edifícios urbanos, que são os espaços públicos fechados, e pelos equipamentos comunitários, que são os espaços públicos abertos, como as ruas, as praças e as áreas verdes. Embora esteja mais relacionado ao conceito de cidade, o conceito de meio ambiente artificial abarca também a zona rural, referindo-se simplesmente aos espaços habitáveis, visto que nele os espaços naturais cedem lugar ou se integram às edificações urbanas artificiais.²²³

²²¹ RECH, Adir Ubaldo. op.cit., p. 149.

²²² SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 18.

²²³ FARIAS, Talden Queiroz. O conceito jurídico de meio ambiente. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, 35,

Vê-se que, pela conceituação, o meio ambiente artificial é formado pelos espaços urbanos, incluindo as edificações que são os espaços urbanos fechados e os equipamentos públicos ou espaços urbanos abertos.

Pela posição do autor, o conceito de meio ambiente artificial está intimamente ligado à cidade e à vida urbana; porém, a ação do homem alcança também a área rural, onde são construídas edificações e erigidos, certamente com menor intensidade, os equipamentos urbanos, pois igualmente na área rural o meio ambiente natural cede lugar ao artificial.

Segundo Silva (2003), o meio ambiente artificial é definido como: “espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto). 224

A conceituação não inclui a área rural, mas sabe-se que os limites entre a área urbana e a área rural, por vezes é bem exíguo e, embora seja explícito que a maior influência que recai sobre o meio ambiente artificial seja oriunda das cidades, não se pode descartar construções e equipamentos públicos em área rural.

O meio ambiente artificial também encontra ressonância nos ditames constitucionais, mais precisamente nos arts. 5º, XXII, 21, XX, 182, 183 e 225 e, além disso, uma gama de normas infraconstitucionais aponta o tema, ganhando relevo a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano.

Assim dispõe a Carta Magna sobre o 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.

§ 1º

com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...].

As diretrizes gerais da política urbana, estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e objetivando ordenar o desenvolvimento e crescimento das cidades, tendo em vista as funções sociais e da propriedade urbana que lhe são inerentes, dão guarida também ao meio ambiente

01/12/2006 [Internet]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546> Acesso em: 08 fev. 2011.

²²⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed., 2. Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003. p.

artificial e, muito embora não tenha o Estatuto autoaplicabilidade, serve para a busca do equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental do município.

3.1.4 O desenvolvimento sustentável

A corrida incansável das pessoas por uma melhor qualidade de vida tem provocado uma série de problemas quando se coteja tal busca com o meio ambiente urbano, social e econômico; a resposta vem com resultados penosos para o meio ambiente.

A Constituição ao inserir o tema meio ambiente ganha notoriedade por ser uma das Cartas que traz avanços sobre a questão ambiental, contendo várias citações sobre o meio ambiente ou recursos ambientais. Assim, é importante referir o art. 225, que aponta o seguinte: “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.”²²⁵

Para Silva (2002) o meio ambiente é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.²²⁶

Dando guarida ao enfoque que se revela avançado, no tocante ao meio ambiente estabelecido na Constituição, ganha força a posição de Losso (2004):

O artigo 225 *caput* merece especial destaque, já que inovou ao inserir em um só texto um direito fundamental – ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertencente a todos, inclusive às futuras gerações – e a imposição de um dever ao Estado e à coletividade, quer seja, defendê-lo e preservá-lo.²²⁷

A Carta também tutela o meio ambiente econômico ao apontar, no art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente”.

21.

²²⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio. 2010.

²²⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20.

²²⁷ LOSSO, Thais Cercal Dalmina. Princípios da política global do meio ambiente no estatuto da cidade. In: SILVA, Bruno Campos. *Direito ambiental: enfoques variados*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004, p.60.

Losso (2004) elucida: “No art. 170, inserto no capítulo que trata da ordem econômica e financeira, encontra-se o baluarte do desenvolvimento sustentável, haja vista ajustar o meio ambiente a uma política econômica que vise sobremaneira à conservação dos recursos naturais.”²²⁸

Assim, nota-se claramente a materialização da norma constitucional, para dar suporte ao crescimento; contudo, não se exime de tutelar o crescimento econômico atrelado ao meio ambiente, garantindo patamares para um desenvolvimento sustentável.

Machado (2009) com êxito aponta:

O dinheiro que financia a produção e o consumo fica atrelado à moralidade e à legalidade dessa produção e desse consumo. A destinação do dinheiro não é, evidentemente, neutra, destituída de coloração ética. Nem o dinheiro privado nem o dinheiro público podem financiar o crime, em qualquer de suas feições, e, portanto, não podem financiar a poluição e a degradação da natureza. Não é por acaso que a própria Constituição do País deixou expresso que o sistema financeiro nacional deve “servir aos interesses da coletividade” (art. 192, caput).²²⁹

Assim, dentre as facilidades e as belezas existentes nas cidades, eclodem também problemas decorrentes da relação capital e meio ambiente, que ganham relevo diante da falta de planejamento urbano, tornando-se imensos desafios para a gestão urbana, principalmente em conciliar os reflexos ambientais, sociais e econômicos, pois a sustentabilidade, já tão banalizada, “está apoiada em três pilares: o socialmente justo, o economicamente viável e o ecologicamente correto”.²³⁰

Diante de tais pilastras, quando se fala em sustentabilidade, Ost se mostra relutante:

A menos que se encontre, de hoje para amanhã, a receita mágica do ecodesenvolvimento, ou seja, de um crescimento econômico que seja, ao mesmo tempo, respeitador dos ecossistemas, a proteção da natureza implicará sérias modificações em nossos modos de produção e dos nossos hábitos de consumo, e sem dúvida, também de nossas relações com os países mais pobres.²³¹

Consubstancia-se, assim, um dos graves problemas da atualidade, agregar o crescimento econômico com a garantia do meio ambiente sadio, sem a devastação de fontes naturais de recursos, o desemprego, a exclusão social, e que outrora foram, a *contrario sensu*, inculpidos pelo advento da Revolução Industrial, da produção em série e da inserção de

²²⁸ LOSSO, Thais Cercal Dalmina. op. cit., p. 66.

²²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 336.

²³⁰ ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldo; ALTMANN, Alexandre (Org.). *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: EducS, 2009. p. 75.

²³¹ OST, François. *A natureza a margem da lei*. Lisboa: Piaget, 1995. p. 218.

milhares de empregados em fábricas. Hoje, pela mudança de paradigma na produção, que passou a excluir o homem do sistema produtivo, pelo uso de máquinas e tecnologia, tem se tornado motivação para a busca de uma solução, conciliando crescimento com economia e respeito ao ambiente, servindo mais de dissenso do que de consenso.

Marechal (1999) defende que as soluções apontadas pela economia não têm encontrado eco suficiente.

Infeliz e evidentemente, estas soluções não são satisfatórias. Esquecem que a destruição do ambiente assim como o aumento do desemprego e da exclusão perturbam gravemente os mecanismos de reprodução ecológica e social e não podem ser tratados apenas pela lógica mercantil. [...] No que diz respeito ao meio ambiente, ameaçados estão os grandes equilíbrios que asseguram a perenidade da vida à superfície da Terra. No que respeita ao emprego, é o laço social engendrado pelo trabalho [...].²³²

O crescimento desordenado das cidades, a falta de infraestrutura urbana e o desemprego, somados a outros tantos problemas, traduzem em sérios dilemas sociais que necessitam ser equacionados.

Dill (2008), em relação ao aspecto econômico com o meio ambiente, aponta:

[...] os confortos ofertados ao homem pela Modernidade, em particular com os avanços científicos e tecnológicos (industrialização), são incontestáveis. Por outro lado, esses benefícios não foram e não estão sendo utilizados em prol da vida, mas sim do capital. Os referenciais científicos e tecnológicos, ancorados num modelo de desenvolvimento em que as questões econômicas se sobrepõem as de ordem social e ambiental, haja vista que segundo este modelo a proteção ambiental é um entrave para o desenvolvimento econômico, impedem a compreensão da relação de sustentabilidade entre o homem e a natureza.²³³

Altmann (2009) também critica:

De fato, as evidências acerca da saturação da atmosfera, da poluição, do desmatamento, da escassez de água, da contaminação química e biológica, da urbanização desordenada, etc. são de conhecimento da grande parte da população mundial. O resultado disso, para muitos, é o declínio da qualidade de vida. Para outros, o aumento do custo dos bens e serviços de primeira necessidade. No entanto, para a maioria, a não solução do enigma se traduz em miséria e morte.²³⁴

²³² MARECHAL, Jean-Paul. *A economia, o emprego e o ambiente*; o racional e o razoável. Lisboa: Piaget, 1999. p. 18.

²³³ DILL, Michele Amaral. *Educação ambiental crítica: a forma da consciência ecológica*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2008. p. 29.

²³⁴ ALTMANN, Alexandre. op. cit., p. 57.

De fato, pelo que consta ainda há uma larga diferença entre o estampado na Carta Constitucional e o que se pretende em relação à co-habitação, ao meio ambiente e à economia, assim, buscam-se formas de compatibilizar.

Das várias maneiras de enfrentamento do problema, sobressaem duas correntes doutrinárias de movimentos que buscam relacionar o meio ambiente com a economia, uma conhecida como socioambientalismo²³⁵ e outra como preservacionismo²³⁶.

Segundo Leff (2001), os movimentos ambientais atuam na

busca de novos estilos de vida e padrões de consumo afastados dos modelos urbanos e multinacionais. Busca de sua eficácia por meio de novas formas de organização e luta, longe dos sistemas institucionalizados e corporativos (qualidade de vida) por cima dos benefícios que podem derivar da oferta do mercado e do Estado de Bem-Estar. Crítica à racionalidade econômica fundada na lógica do mercado, da maximização do lucro, da eficiência e produtividade tecnológica e dos aparelhos associados de controle econômico e ideológico.²³⁷

Para Machado (2009), o meio ambiente é relevante, daí sua aquilatação à matéria constitucional “a defesa do meio ambiente é uma das questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada. A defesa do meio ambiente não é uma questão de gosto, de ideologia e de moda, mas um fator que a Carta Maior manda levar em conta.”²³⁸

²³⁵ O socioambientalismo originou-se na idéia de políticas públicas ambientais envolvidas com as comunidades locais detentoras de conhecimentos e de práticas de caráter ambiental. O socioambientalismo permite desenvolver a sustentabilidade de maneira mais ampla possibilitando que num país denominado pobre, com diferenças sociais, desenvolva-se a sustentabilidade social, além da sustentabilidade ambiental, de espécies e ecossistemas. O socioambientalismo abrange uma ampla variedade de organizações não governamentais, movimentos sociais e sindicatos, que envolve a questão ambiental e social como uma dimensão de importante atuação. Inclui-se também diversos movimentos sociais, tais como: movimento dos seringueiros, a interação com grupos ambientalistas, que permite-lhes elaborar o programa das reservas extrativistas, de relevância internacional depois do assassinato de Chico Mendes; os movimentos indígenas, a interação com grupos ambientalistas que abordam de forma mais ampla a questão da proteção ambiental de sua luta e pela demarcação de reservas; o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra, que em algumas regiões tem avançado na direção da “reforma agrária ecológica”; setores dos movimentos de moradores têm incorporado a proteção ambiental mediante diversos mecanismos (questionamento de fábricas poluidoras, demanda de saneamento básico ao Poder Público, mutirões para cuidado de áreas verdes e limpeza de córregos e lagoas; entre outros movimentos. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Socioambientalismo>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

²³⁶ O movimento preservacionista, fundado por John Muir, é considerado mais radical, por acreditar que a interferência humana é essencialmente nociva ao meio ambiente. Protegendo a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano; faz reverência à natureza, no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem, assegurando a “intocabilidade” de parques destinados para esse fim. Para ele, os animais, as plantas e os ecossistemas teriam um valor em si mesmos, independentemente da utilidade que pudessem ter para o homem. Disponível em: <<http://www.alunosonline.com.br/biologia/movimento-ambientalista/>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

²³⁷ LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela. Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2001. p. 152.

²³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit., p. 154.

E continua:

Pretende-se um desenvolvimento ambiental, um desenvolvimento econômico, um desenvolvimento social. É preciso integrá-los no que passou a chamar de desenvolvimento sustentado. O conceito de desenvolvimento sustentado foi desfraldado pela ONU através de sua Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.²³⁹

Assim, independentemente da corrente de defesa, evidencia-se que a economia não pode dissociar-se do meio ambiente; assim nos ensina Dill (2008):

[...] percebe-se que os movimentos ambientalistas buscam a construção de uma nova cultura, por meio da qual a relação entre a economia, a sociedade e a natureza seja repensada no sentido de reduzir a procura pelo desenvolvimento socioeconômico que desconsidera os limites dos recursos naturais e prioriza o desenvolvimento harmonioso da sociedade, economia e meio ambiente para, em última análise, garantir o direito da existência com qualidade às futuras gerações.²⁴⁰

A sustentabilidade, que tem sido um dos termos mais citados no mundo, por conta da sua importância e abrangência, em seu nascedouro teve por objeto principal uma mudança de padrão e comportamento, visando ao desenvolvimento, diante da necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, sem afetar o crescimento econômico.

A partir da Conferência de Estocolmo,²⁴¹ a expressão *desenvolvimento sustentável* ganhou notoriedade e passou a ser largamente utilizada por todos os segmentos sociais, firmando-se como novo modelo; diante da necessidade de se enfrentarem as ações lesivas ao ambiente e sua solução, assim refere Dill (2008) sobre Estocolmo:

[...] teve como mola propulsora a preocupação dos países industrializados na década de 60 do século 20, com a degradação ambiental causada pelo modelo de crescimento econômico e progressiva escassez de recursos naturais. Perante este cenário, a Conferência de 1972 ocorreu para promover o despertar ecológico internacional, isto é, conscientizar os Estados de que a crise ambiental é global é grave, bem como para analisar os problemas ambientais que afetam o planeta e propor políticas de gerenciamento do ambiente (como é o caso do desenvolvimento sustentável).

Com o escopo de se alcançar o desenvolvimento sustentável, imperioso é ter em mente a necessidade de planejamento e consciência de que os recursos naturais são finidos. O

²³⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit, p. 154.

²⁴⁰ DILL, Michele Amaral. op. cit, p. 34.

²⁴¹ A expressão refere-se à Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo.

crescimento econômico pode ser alinhado com o desenvolvimento sustentável, bastando que se consiga evitar a exaustão natural e pensando-se em uma moderna forma de desenvolvimento econômico baseada no respeito à natureza, voltando-se para a qualidade em detrimento à quantidade.

A concepção de desenvolvimento sustentável²⁴² adotada é aquela em que desenvolvimento é capaz de suprir às necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. Evidente se torna que, em tal desenvolvimento, não há a possibilidade de esgotamento de recursos para o futuro.

Corroborando com tal pensamento Altmann (2009), quando esclarece:

Acreditava-se (ou ainda se acredita) que havia sido decifrado o enigma: através do desenvolvimento sustentável seria possível suprir as necessidades da geração presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações suprirem as suas próprias necessidades. Para tanto, o desenvolvimento deveria basear-se no tripé do socialmente justo, do economicamente viável e do ecologicamente correto.²⁴³

Entretanto, com a aceleração e o consumo acentuado de matéria-prima e produtos de toda ordem, somados a pífia reutilização e reciclagem que ocorre atualmente, vê-se escassa a ideia de desenvolvimento sustentável, ainda mais quando cotejado com os aspectos urbanos, sociais e econômicos, donde se vislumbra um distanciamento entre a realidade e a pretensão encorajada pelo princípio.

Ainda, aponta o autor, referindo-se ao desenvolvimento sustentável:

No entanto, passados mais de quinze anos da Rio 92, verifica-se que o princípio do desenvolvimento sustentável foi banalizado, e muitos dos problemas que prometia resolver agravaram-se. Para muitos, o princípio do desenvolvimento sustentável não resolverá a crise ambiental porque não ataca a raiz do problema. Em certa medida, essa banalização decorre da apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável por atores sociais que apenas ocuparam-se com a viabilidade econômica de suas empresas, objetivando, com isso, “pintar de verde” suas reais intenções.²⁴⁴

No Brasil, a ideia do desenvolvimento sustentável ganhou primazia por meio da Lei 6.938/81, que estabelece no art. 4º, inciso I: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade

²⁴² Desenvolvimento sustentável, segundo a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), da Organização das Nações Unidas, é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

²⁴³ ALTMANN, Alexandre. op. cit., p. 59.

²⁴⁴ ALTMANN, Alexandre. op. cit., p. 75.

do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.²⁴⁵ Contudo, apesar de tão expressiva normatização, já passados quase trinta anos de tal dispositivo, ainda estamos buscando a chamada sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Apesar dos movimentos sociais em prol do meio ambiente, das Conferências que se realizam ao redor do mundo, do termo sustentabilidade ter ganhado relevância, e acirrado a preocupação com o meio ambiente, importante também é o engajamento do Poder Público e da sociedade organizada em defesa da sustentabilidade sonhada.

Nesse sentido, leciona Krell (2008):

O desenvolvimento sustentável representa, portanto, um autêntico princípio da ordem constitucional brasileira, no sentido de que as normas da legislação ordinária de todos os níveis federativos devam ser interpretadas de acordo com sua axiologia, especialmente as que tratam de assuntos ligados à proteção ambiental e ao desenvolvimento urbano.²⁴⁶

Importante apontar a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, que empregou a expressão *desenvolvimento sustentável* em 11 dentre os seus 27 princípios, dando uma perfeita materialização da importância principiológica do tema.

Antunes (2008), a cerca do desenvolvimento sustentável aponta:

O maior nível de instrumentos institucionais proteção ambiental é uma razão direta do maior nível de bem-estar social e renda da população, ainda que sociedades mais ricas consumam mais recursos ambientais e, portanto, em tese gerem mais degradação ambiental. Apesar dessa constatação, as principais declarações internacionais sobre o meio ambiente sempre levam em consideração a necessidade de desenvolvimento econômico, que deverá ser realizado de forma sustentável.²⁴⁷

Também com notória importância sobre o tema, surgiu a Agenda 21,²⁴⁸ “notabilizada como “Cartilha do Desenvolvimento Sustentável”, trazendo gestões participativas nas questões sociais, econômicas e ambientais, também apontadas por Krell (2008):

²⁴⁵ LEI FEDERAL 6.938, de 31 de ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938/compilada.htm>. Acesso em: 20 mai. 2010.

²⁴⁶ KRELL, Andreas J. *Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió /AL.: a liberação de espigões pelo novo Código de Urbanismo e Edificações*. Maceio: UFAL, 2008. p. 38.

²⁴⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 24.

²⁴⁸ A adoção formal por parte da ONU do conceito de desenvolvimento sustentável parte da criação em 1972 da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (WCED) que, em 1987, publicou um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como o relatório Brundtland. Esse relatório indicou a pobreza nos países do sul e o consumismo extremo dos países do Norte, como as causas fundamentais da insustentabilidade do desenvolvimento e das crises ambientais. A comissão recomendou a convocação de uma conferência sobre esses temas. O desenvolvimento da Agenda 21 começou em 23 de dezembro de 1989 com a aprovação, em assembleia extraordinária das Nações Unidas, de uma conferência sobre o meio ambiente e o

A própria Agenda 21 Brasileira, finalizada em 2004, enfatiza que o termo desenvolvimento, hoje, designa um conjunto de variáveis, novas e interdependentes, que transcendem a economia em seu sentido estrito. As dimensões social, ambiental, político-institucional, científico-tecnológica e cultural impregnam o paradigma de tal sorte que fica difícil até mesmo distingui-las ou precisar entre elas a mais relevante. Esse é o sentido mais profundo da dimensão holística do novo paradigma de desenvolvimento sustentável.²⁴⁹

Trabalha-se o novo paradigma do desenvolvimento sustentável citado por Krell, donde se pode inferir que é uma maneira nova de estancar o crescimento capitalista e buscar uma reeducação para a sociedade, com o objetivo de restringir e ajustar para menor, progressivamente, a degradação ambiental, sem descurar da proteção aos recursos naturais ainda viventes, como maneira de manter a vida no planeta.

No entanto, muitos críticos entendem que, em se mantendo as regras capitalistas que imperam modernamente, é praticamente impossível conjugar-se desenvolvimento sustentável com tais interesses; contudo, vê-se como pertinente a posição adotada por Krell (2008), que credita a compatibilização do crescimento sustentável com a reeducação da sociedade, com resguardo em novas e interdependentes variáveis, que ultrapassam os aspectos econômicos e as dimensões social, ambiental, político-institucional, científico-tecnológica e cultural.

Destarte, não há como separar os fatores ambientais, econômicos, sociais, e outros como a cultura, o emprego e a História, da mesma forma como ainda não há a possibilidade de vida, sem dispor dos recursos naturais, logicamente que a parcimônia deve imperar, ou seja, desfrutar na medida do necessário, buscando sempre reparar a natureza.

A vida moderna nos dá muitas vantagens; entretanto, colabora com a subtração de outras, dentre elas, a já sabida falta de tempo. Contudo, precisa-se tomar consciência da importância da preservação do meio ambiente para a vida no planeta Terra.

Tudo parece estar muito longe de nós, mas, na verdade, está muito perto, posto que o fenômeno da globalização afeta também o meio ambiente, como a camada de ozônio, as

desenvolvimento como forma recomendado pelo relatório Brundtland e com a elaboração de esboços do programa, que, como todos os acordos dos estados membros da ONU, sofreram um complexo processo de revisão, consulta e negociação, culminando com a segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92, entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, na qual representantes de 179 governos aceitaram adotar o programa. A Agenda 21 teve um estreito acompanhamento a partir do qual foram feitos ajustes e revisões. Primeiro, com a conferência Rio+5, entre os dias 23 e 27 de junho de 1997 na sede da ONU, em Nova Iorque; posteriormente com a adoção de uma agenda complementar denominada metas do desenvolvimento do milênio (*Millenium development goals*), com ênfase particular nas políticas de globalização e na erradicação da pobreza e da fome, adotadas por 199 países na 55ª Assembleia da ONU, que ocorreu em Nova Iorque entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000; e a mais recente, a Cúpula de Johannesburgo, na cidade sul-africana entre 26 de agosto a 4 de setembro de 2002. Este termo, contou com a assinatura de 179 países. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Agenda_21>. Acesso em: 21 jul. 2010.

²⁴⁹ KRELL, Andreas J. op. cit., p. 38.

chuvas ácidas, a poluição dos rios, e muitos eventos, que não respeitam fronteiras e atingem a todos com a mesma fúria, pois não existem fronteiras, nem idiomas que os limitem.

O fato de erigirem-se grandes empreendimentos, como as usinas hidroelétricas, as usinas nucleares, os grandes shopping centers, grandes indústrias e vistosas cidades, como Brasília e outras, não significa que se está alinhado aos princípios do desenvolvimento sustentável. Tais empreendimentos tendem a acenar mais para o desenvolvimento predatório, se não respeitada tal principiologia.

Nos anos 60, houve um grande crescimento das atividades industriais nos países ricos. Em várias partes do mundo, a poluição causada pelas indústrias estava destruindo os rios e tornando o ar das cidades muito carregado de gases venenosos e poeira tóxica. Além disso, o uso abusivo e incorreto de fertilizantes e biocidas (inseticidas, fungicidas, etc.) estava envenenando a água e os solos e causando o desaparecimento (extinção) de espécies.²⁵⁰

O desenvolvimento sustentável busca o emprego minimizado e metódico dos recursos naturais e prepondera sua utilização de maneira racional, não impedindo o direito ao desenvolvimento e ao progresso, que vão ao encontro do bem-estar, o que entra em choque com a demanda avassaladora do mundo capitalista.

A preocupação com o tema do desenvolvimento sustentável introduz não apenas a sempre polêmica questão da capacidade de suporte, mas também os alcances e limites das ações destinadas a reduzir o impacto dos agravos no cotidiano urbano e as respostas pautadas por rupturas no modus operandi da omissão e convivência com as práticas autofágicas predominantes.²⁵¹

Nesse sentido, é relevante a posição de Antunes citando o Relatório Brundtland:

Mas isto não basta. A administração do meio ambiente e a manutenção do desenvolvimento impõem sérios problemas a todos os países. Meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados; estão inevitavelmente interligados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as conseqüências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito.²⁵²

²⁵⁰ CLEMENTE FILHO, Felipe Damião. BRESCIANI, Luis Paulo. op. cit., p. 48.

²⁵¹ JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 387.

²⁵² ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit., p. 40.

Assim, precisamos buscar alternativas para reconstruir um ambiente onde possamos continuar a viver e garantir a vida no planeta, pois tudo está tão perto de nós, até a solução, bastando que nosso comportamento consumista seja modificado pela reeducação em favor da sustentabilidade e aproveitar o cenário dos *shopping centers*, como grandes empreendimentos e implementar ações capazes de se adequar à sustentabilidade no caminho da preservação ambiental, apresenta-se como uma alternativa que pode ser implementada.

Assim, a harmonia tão esperada acena para sendo importante que haja adequação e compatibilização entre os modelos econômicos, sociais e ambientais, em prol do meio ambiente, de modo que se mantenha o crescimento, e os impactos provocados sejam assimilados de maneira equilibrada pela natureza e apropriados para a satisfação das necessidades humanas.

3.1.5 A fauna e a flora urbana

O potencial predador e antropocêntrico sempre fez parte da natureza humana, contudo, desde os mais remotos tempos houve também demonstração de sentimento, proteção e preocupação com a fauna²⁵³ e flora²⁵⁴. Segundo afirma Ackel (2001), “no papiro de Kahoun, documento do antigo Egito, encontrado em 1890, e que data de 4000 anos atrás, foram anotadas observações interessantes sobre cuidados com os animais”.²⁵⁵ O Código de Hamurabi, apontado pelo mesmo autor, também declina previsão de obrigações dos humanos em relação à saúde dos animais.

No Brasil, atualmente é sabido que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos e consagrado na Constituição Federal (art. 225), sendo atribuição do Poder Público e da coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, não só para a atual, mas também para as futuras gerações.

Dentre os deveres de defesa e preservação está a proteção da fauna e da flora, forte no art. 225, § 1º, VII da Constituição da República, que veda qualquer prática que represente

²⁵³ Fauna pode ser conceituada como o conjunto de espécies animais de um determinado país ou região. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo : Malheiros, 2001. p. 727.

²⁵⁴ De acordo com o glossário de Édis Milaré, flora é a totalidade das espécies vegetais que compreende a vegetação de uma determinada região, sem qualquer expressão de importância individual, compreendendo inclusive as algas e fitoplânctons marinhos flutuantes. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/cursoonline.asp?id_curso=1011&id_titulo=12032&pagina=1>. Acesso em: 15 fev. 2011.

²⁵⁵ ACKEL, Diomar. *Direito dos animais*. São Paulo: Themis, 2001. p. 26.

risco à função ecológica, provocando a extinção das espécies, bem como submeter os animais à crueldade.

A Constituição defendeu a função ecológica da fauna e da flora, na medida em que tutela o engajamento dos animais e das plantas no ecossistema²⁵⁶, aliás, condição indispensável para a vida humana na Terra.

Considerando, pois, que cada espécie contribui de forma particular para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualquer interferência na sua função ecológica tem como consequência o transtorno do todo. O mesmo raciocínio deve ser aplicado no caso de extinção de espécies, o que pode ocorrer em razão da destruição de seu habitat natural, da caça e do comércio ilegais, do impacto causado pela introdução de espécies exóticas em determinados ecossistemas, entre outros fatores.²⁵⁷

Com o avanço do crescimento urbano sem o devido planejamento, a fauna e a flora urbana têm sido cada vez mais afetadas, pois as construções invadem florestas, matas e regiões de campos destruindo a vegetação e, conseqüentemente, a vida que há nela; é um avanço com dupla destruição, destruindo a vegetação destrói-se a vida que há nela.

Urbanamente restam algumas áreas para se manter a fauna e a flora, os chamados espaços não edificáveis que, na visão de Silva consubstancia-se em:

[...] trataremos esses espaços em um sentido específico, como um conceito urbanístico – ou seja, no sentido de espaços que, por determinação de planos ou normas urbanísticas, não devem receber edificações, porque são destinados a cumprir outras funções sociais da cidade.²⁵⁸

No que tange ao urbanismo, o espaço para a fauna e a flora urbana restringe-se a espaços que não devem receber edificações, tais locais são, dentre outros, as áreas non aedificandi, as quais, segundo Silva “são as reservadas dentro de terrenos de propriedade privada que ficam sujeitas a restrição ao direito de construir, por razões de interesse urbanístico”,²⁵⁹ os espaços livres que para Silva, citando Pontes de Miranda, são “tratos de

²⁵⁶ Ecossistema designa o conjunto formado por todos os fatores bióticos e abióticos que atuam simultaneamente sobre determinada região. *Fatores bióticos*: as diversas populações de animais, plantas e bactérias. Fatores abióticos: são os fatores externos como a água, o sol, o gelo, o vento. Temos ecossistemas terrestres e aquáticos. Um ecossistema é caracterizado pela diversidade de espécies, inclui todos os organismos que nele vivem. Dentro de um ecossistema existem vários tipos de consumidores, que juntos formam uma cadeia alimentar. Disponível em: <<http://www.portalis.co.pt/o-que-e-ecossistema/>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

²⁵⁷ FERREIRA, Helene Sivini. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, José J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.) *Direito Constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 262-263.

²⁵⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010. p. 268.

²⁵⁹ SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 268.

terra, deixados livres no memorial e na planta”,²⁶⁰ e as áreas verdes que podem incidir sobre espaços públicos e privados, sendo espaços vitais para o equilíbrio do meio ambiente urbano. Ainda tem-se as áreas de lazer e recreação que, para Silva, “são os jardins, os parques, as praças de esporte, as praias; e aí também entram as áreas verdes.”²⁶¹

Em linhas gerais, tudo que no longínquo passado era fauna e flora, hoje, urbanamente, tem-se a limitação reservada somente para os locais retromencionados, e que se tornam cada vez mais escassos, passando claramente a informação de que a fauna e a flora ainda ocupam determinados lugares. Por questão temporal, entretanto, e com o passar do tempo, vão ceder lugar às edificações urbanas e a outros equipamentos urbanos, pois não há dúvidas quanto à continuidade do crescimento urbano, ainda mais um crescimento urbano às avessas, desprovido de planejamento urbano como acontece na maior parte das cidades.

Em abordagem à flora, convém reportar-se ao Código Florestal (Lei Federal 4.771, de 15 de setembro de 1965), legislação que tutela as Áreas de Preservação Permanente (APP), voltadas à fauna e flora das florestas, muito embora tenha, no parágrafo único, do art. 2º, nuances legais para as cidades. Não se trata de uma lei específica para as cidades, conforme a primeira alteração ao Código Florestal ocorrida em 15 de junho de 1978, pela Lei Federal 6.535/10, que acrescentou a alínea “i” ao art. 2º: “art. 2º - [...]; i) nas áreas metropolitanas definidas em lei”.

Como tal inciso foi inserido, posteriormente, em 1978, indica que, por não estar contido no texto original do Código Florestal, o legislador não tinha por finalidade a tutela das APP no ambiente urbano. Conforme elucida Bueno: “[...] que originalmente o legislador não previa aplicar o instrumento de preservação APP dentro das cidades, fossem grandes ou pequenas. Como se percebe, o Código Florestal, quando concebido, era mais afeto à área florestal e não tinha conteúdo preservacionista.”²⁶²

Nesse caminho, vale apontar também o texto do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, que descreve:

No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

²⁶⁰ SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 271.

²⁶¹ SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 274.

²⁶² BUENO, L. M. M. O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE REGENERAÇÃO AMBIENTAL DAS CIDADES, 2005, Rio de Janeiro. *Anais*, Rio de Janeiro, 2005. p. 6.

Não há dúvida de que o Plano Diretor e leis de uso do solo, para proteção da fauna e da flora, se consubstanciam instrumentos legais em disciplinar áreas verdes em núcleos urbanos e em áreas de expansão urbana. Tal ensinamento chega pela manifestação de Milaré (2004):

A preservação de áreas verdes no perímetro urbano dos Municípios tem o objetivo de ordenar a ocupação espacial, visando a contribuir para o equilíbrio do meio ambiente em que mais intensamente vive e trabalha o homem. As normas que disciplinam, no meio ambiente urbano, a preservação de áreas verdes, são as contidas no Plano Diretor, na lei de uso do solo, seja municipal, seja metropolitana, e em outras editadas especialmente para tal fim. [...] A supressão de árvores ou formações arbóreas isoladas em áreas urbanas, que não se enquadrem em qualquer das situações de proteção ambiental, pode ser feita mediante simples autorização do Poder Público Local, quando a lei assim o exigir.²⁶³

A preservação de áreas verdes, além do entendimento de Milaré, assume papel de suma importância na preservação ambiental para todas as formas de vida, incluindo a fauna e a flora, e não deve servir somente no plano da ocupação espacial, mas atender às necessidades e à proteção das espécies urbanas como bens públicos.²⁶⁴

Certamente, a história do homem na Terra não seria a mesma, não fosse a existência dos animais e das plantas. Desde os primórdios, eles têm contribuído, de alguma forma, para o desenvolvimento do homem. O homem da Antiguidade sobreviveu graças aos animais de onde tirava a carne, que era usada como alimento; sua pele como abrigo no frio, e as plantas donde tirava a madeira que fazia o fogo para se aquecer e fazer seus alimentos, além de construir armas e até sua moradia, bem como os medicamentos para curar as enfermidades.

É importante que a humanidade se conscientize de que não é dona do planeta, mas está entre uma das milhares de espécies que existem nele e viva em comunhão com os outros seres vivos, principalmente na atualidade, quando em grandes espaços onde existe variada fauna e flora, são construídos grandes empreendimentos.

Kelsen (1996), apesar de ter buscado a construção da teoria pura do direito, baseada unicamente no positivismo jurídico, admite que “ao lado das normas jurídicas, porém, há outras normas que regulam a conduta dos homens”,²⁶⁵ e dentre as quais está a moral. Assim,

²⁶³ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3.ed. Revista, atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 201.

²⁶⁴ São bens de domínio público os de uso comum do povo e os de uso especial. Consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da administração. Dentre eles, citem-se ruas, praças, estradas, águas do mar, rios navegáveis, ilhas oceânicas. (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 544.

²⁶⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 67.

mesmo que não haja normas positivadas, pois o meio ambiente, apesar de ancestral, ainda caminha a passos lentos para ter sua proteção efetiva.

3.2 O CONSUMO E OS SHOPPING CENTERS

3.2.1 *Shopping centers*: um mundo diferente

Os avanços da sociedade pós-guerra são evidentes e diferenciam-se em muito do crescimento em períodos anteriores. A produção e o consumo são alguns dos fatores que, acompanhando o período moderno, fazem alterar o cotidiano da sociedade com novas ofertas e demandas. Tal fator impulsiona o consumo numa retroalimentação constante, que provoca repercussões em diversas áreas, dentre as quais a ambiental.

Novos ambientes foram implementados para atender à pujante sociedade que emerge após o período belicoso, cujo crescimento, as oportunidades e as mercadorias são colocadas em primeiro plano, o que gera acentuado consumo. Nesse contexto, são criados lugares destinados à busca da satisfação e da felicidade, espaços que visam se adequar à vida moderna,²⁶⁶ como os *shopping centers*.

A abertura de espaços, dentre os quais os *shoppings centers*, capazes de atender à multiplicidade de necessidades derivadas do consumo, é uma realidade que se evidencia pelo comércio, que se estabeleceu para atender à crescente demanda.

Para atendimento da necessidade contemporânea, levada a efeito pela crescente produção e consumo, impõe-se também a responsabilidade por parte dos partícipes do sistema, posto que, havendo produção para atender ao crescente consumo, haverá necessidade de matéria-prima para atender à demanda; logo, o meio ambiente faz parte e sofre diretamente os efeitos dessa relação. A relevância social dá-se em razão do crescimento²⁶⁷ dos *shopping*

²⁶⁶ Na verdade, *shopping center* não é uma inovação recente. O *Grand Bazaar* de *Isfahan*, que é uma estrutura coberta de dez quilômetros, data do século X a.C. O *Oxford Covered Market* (Mercado Coberto de *Oxford*) foi aberto oficialmente em 1º de novembro de 1774, e existe até os dias atuais. Em 1828, o primeiro *shopping center* foi criado nos Estados Unidos da América, em *Rhode Island*. O *Galleria Vittorio Emanuele II* em Milão foi criado em 1860. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Shopping_center>. Acesso em: 30 set. 2010.

²⁶⁷ Em plena expansão no País, a indústria de *shopping centers* do Brasil fechou o ano de 2009 com um faturamento de R\$ 71 bilhões, ante os R\$ 64,6 bi verificados em 2008, um aumento de 9,91% no período, segundo dados da Associação Brasileira de *Shopping Centers* – (Abrasce). No ano passado foram inaugurados 16 empreendimentos, contribuindo para a geração de 36 mil postos de trabalho no País. Há hoje no Brasil 397 centros de compras desse tipo, que juntos empregam 760 mil pessoas. “No início de 2009, havíamos projetado um crescimento de 8% para o setor. Os resultados atuais superaram nossa expectativa e comprovam que a crise econômica não afetou nosso negócio”, explica Luiz Fernando Veiga, presidente da Associação. A área bruta locável - ABL - é outro importante indicador da Associação, uma espécie de “termômetro” para avaliar

centers e da possibilidade de serem aproveitados para uma mudança de comportamento, visando à proteção e à preservação ambiental.

Nesse talvegue, diante do crescente aumento do consumo por parte da sociedade e de sua busca cada vez mais vigorosa pelos *shopping centers*, cuja existência deriva das necessidades modernas, acentuar-se e evidencia-se a defesa do consumo consciente, utilizando os *shopping centers* na busca da sustentabilidade e da preservação ambiental.

Para acalantar a amargura deixada pela guerra e com o advento do capitalismo, a produção em massa e o crescimento urbano ganharam novos contornos. Nessa órbita, surgem os *shopping centers* derivados de lojas de departamentos, assim relatado por Padilha (2006):

[...] suas origens remontam aos Estados Unidos do pós-guerra, quando se via um crescimento econômico e uma “metropolização” planejada. Mas os shopping centers surgem, principalmente, como “remédios” para os males urbanos, preenchendo o vazio existencial na vida das pessoas após a guerra.²⁶⁸

Notadamente, além de implementadores do consumo e de atendimento às demandas do pós-guerra, os *shopping centers* funcionaram também como um mecanismo suavizador para os problemas urbanos, em decorrência da ofensiva militar e do contexto deixado pela guerra, coberto de desolação e expectativas, fazendo surgir novas alternativas de convívio social.

Assim, caracterizando *shopping Center*, Pintaudi e Frugoli Junior (1992) esclarecem:

Shopping Center significa um empreendimento imobiliário de iniciativa privada que reúne, em um ou mais edifícios contíguos, lojas alugadas para comércio varejista ou serviços. Distinguem-se umas das outras não somente pelo tipo de mercadoria que vendem (o *tenant mix* planejado pela empresa prevê a presença de várias lojas do mesmo ramo para permitir a compra por comparação) como também por sua

o desempenho do setor. “Temos cerca de 9 milhões de m² de área bruta locável. Encerramos o ano com 2,3% de lojas vagas, o que demonstra o interesse dos lojistas na locação de um espaço comercial desse gênero”, aponta Veiga. “Quando um shopping center é lançado, ele já está praticamente vendido”, finaliza. Para 2010, a Abrasce prevê incremento de 12% nas vendas e ultrapassar R\$ 79 bilhões em faturamento. Estão previstas 14 inaugurações em grandes capitais e nas cidades do interior. Neste ano já foram abertos cinco malls no País. Os novos empreendimentos devem somar mais de 540 mil m² de ABL e aproximadamente 53 mil novos empregos. O mercado de *shopping centers* é responsável por 18,3% do varejo nacional e por 2% do PIB. Esses números comprovam a importância do setor, que entre 2006 e 2008 cresceu 28%. Esses resultados são reflexos também de ações como os investimentos de grupos internacionais no mercado nacional, abertura de capital na bolsa de valores e excelente gestão de seus administradores. Disponível em <<http://www.portaldoshopping.com.br/sobreosetor.asp?codAreaMae=10&codArea=13&codConteudo=1>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

²⁶⁸ PADILHA, Valquíria. *Shopping center: a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 55.

natureza distinta (lojas-âncora e lojas de comércio especializado e serviços – que podem ou não pertencer a redes).²⁶⁹

Já Buzaid, quando define *shopping center*, aponta a inserção de um novo componente, o empresário ou investidor que se encontra inserido num contexto muito mais profundo, aquilatando assim a nova visão de *shopping center*, conforme se vê:

[...] não é um simples edifício, dividido em numerosas lojas, com cinemas, butiques, armazéns, restaurantes e áreas de lazer, cedidas a comerciantes de atividades diversificadas. E tampouco é uma variedade de estabelecimentos comerciais, que expõem à venda tudo ou quase tudo quanto uma pessoa possa necessitar, a fim de satisfazer suas necessidades, comprando e levando em seu automóvel, que estaciona em lugar próprio, todas as mercadorias adquiridas. Isto, que se apresenta em seu aspecto exterior, é apenas uma visão superficial de um fenômeno muito mais profundo, que alterou conceitos clássicos. Surge aí um elemento novo, que é o empresário, o investidor do shopping center, que não assume apenas as vestes de um locador de imóvel, mas de um criador de um novo fundo de comércio, cujas características ainda não foram definidas.²⁷⁰

Conforme Padilha (2006), no tocante à criação de *shopping centers* na Europa, esclarece: “[...] os primeiros shoppings centers foram criados na Grã-Bretanha, na França e na Alemanha em meados de 1950 e 1960, pois esses países aceitaram mais rapidamente o novo conceito de centro comercial criado pelos Estados Unidos”.²⁷¹

No Brasil, o advento dos *shoppings centers* deu-se no final dos anos 60, e sua construção erigia-se principalmente nas regiões urbanas onde havia uma maior concentração de renda. Nesse contexto, tem-se o caso específico de São Paulo que, segundo Pintaudi e Frugoli Júnior, teve a primeira construção datada de 1966. Contudo, só a partir da década de 80 tais empreendimentos entraram num processo de expansão que avança até os dias atuais.²⁷²

A definição de *shopping center*, levada a efeito na sua formatação no pós-guerra, aditando-se a visão empresarial, torna marcante o comércio como propulsor da oferta e do consumo.²⁷³ Logo, o *shopping center*, que no seu nascimento tinha por escopo ser uma alternativa suavizadora da beligerância, ganha agregados importantes: necessidade e

²⁶⁹ PINTAUDI, Silvana Maria; FRUGOLI JUNIOR, Heitor (orgs.). *Shopping centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1992. p. 15-16.

²⁷⁰ PINTO, Roberto Wilson Renault; OLIVEIRA, Fernando Albino de. *Shopping centers: questões jurídicas*. Doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 7.

²⁷¹ PADILHA, op. cit., p. 63.

²⁷² PINTAUDI; FRUGOLI JUNIOR, op. cit., p. 17. Conforme esses autores: “No Brasil, o primeiro SC se instalou em 1966 em São Paulo e permaneceu único até o período seguinte, [...] e foi só a partir de 1980 que o fenômeno se difundiu por outros Estados brasileiros”.

²⁷³ Conforme o Dicionário Aurélio Online, o consumo é entendido como: “Uso que se faz de bens e serviços produzidos. (Se o consumo aumenta em razão da produção, esta é igualmente estimulada pelo consumo.)

satisfação. Entretanto, sempre manteve a pretensão lucrativa do empreendimento, aliás, sua ancoragem principal.

Com o advento da Revolução Industrial, o homem inseriu-se no mercado econômico e principalmente na sociedade de consumo com maior intensidade. Assim, a produção que tinha durabilidade em razão da pouca oferta começou a ter duração efêmera, face o aumento da oferta, pelas linhas de produção. Tal fato ganha extrema relevância nos tempos modernos, pois um produto que duraria anos e anos atualmente é praticamente descartável. O exemplo mais marcante hodiernamente são os telefones celulares, que são trocados e descartados naturalmente em curtíssimos espaços de tempo, até porque novas tecnologias são inseridas no mercado a todo o tempo.

Assim, elucida Arendt (1981):

Em nossa necessidade de substituir cada vez mais depressa as coisas mundanas que nos rodeiam, já não podemos nos dar ao luxo de usá-las, de respeitar e preservar sua inerente durabilidade; temos que consumir, devorar, por assim dizer, nossas casas, nossos móveis, nossos carros, como se estes fossem as “boas coisas” da natureza que se deteriorariam se não fossem logo trazidas para o ciclo infundável do metabolismo do homem com a natureza.²⁷⁴

Notadamente, anteriormente à Revolução Industrial havia consumo, lucro, oferta e demais ingredientes da relação de consumo, porém não com tanto destaque, relevância e velocidade como nos dias atuais. O crescimento econômico respaldado pelo neoliberalismo provoca grandes melhorias à sociedade. Todavia, não se pode negar que também existem aspectos desfavoráveis.

Para Diniz (1996), segundo a Abrasce, o *shopping center* seria um centro comercial planejado sob uma administração única, composto de lojas destinadas à exploração comercial e à prestação de serviços, sujeitas a normas contratuais padronizadas, para manter o equilíbrio da oferta e da funcionalidade, assegurando a convivência integrada e pagando de conformidade com o faturamento.²⁷⁵

A sociedade moderna, em que o desenvolvimento emerge também pelas oportunidades de trabalho e consumo, organiza-se em grandes centros urbanos; a população migra das comunidades interioranas e busca melhores condições de vida pela oferta de empregos. Nessa concepção migratória, ações de forte impacto são desencadeadas nos centros

Gasto, dispêndio: consumo de energia. [...]”. (DICIONÁRIO AURÉLIO. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/dicionario.php?P=Consumo>>. Acesso em: 11 jul. 2010.

²⁷⁴ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. São Paulo: Universidade São Paulo, 1981. p. 138.

²⁷⁵ DINIZ, Maria Helena. *Tratado teórico e prático dos contratos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 33.

urbanos, como: criação de moradias, infraestrutura, transporte, saneamento, dentre outras, erigindo-se um novo modelo de organização social.

Em tal perspectiva, surge o denominado pela doutrina de hiperconsumo, que conforme bem analisa Lipovetsky (2007), consiste em

mostrar tudo, dizer tudo, ver tudo; eis o que levou a qualificar a sociedade de hiperconsumo de “sociedade transparente”, no momento em que os indivíduos parecem não ter mais nada a esconder de um público para o qual um dos assuntos preferidos passou a ser o desvendamento dos estados de espírito. Depois do sensacionalismo das notícias e dos furos da vida política, nossa época é magnetizada pelo exibicionismo da intimidade do homem comum.²⁷⁶

Assim, para proporcionar felicidade aos clientes dos *shopping centers*, os empreendedores buscam satisfazê-los em todas as suas opções e necessidades, abrangendo um número cada vez maior de pessoas. Contudo, a compra exacerbada de bens materiais, o consumismo²⁷⁷ e a inserção dessas rotinas e hábitos transformam as relações entre as pessoas e acentua a coisificação na incessante busca do ser humano pela felicidade.

Torna-se evidente que a tendência do futuro está na busca de novos modelos, inclusive da relação oferta e consumo, incluindo nesse rol educação, lazer, trabalho, dentre outros, que permitam à sociedade uma identidade e satisfações em outra parte, que não somente no ato de consumir sem limites.

A tônica da realização do mundo capitalista é a felicidade, cotejando o ter, o poder e, nesse universo, Lipovetsky (2007) contextualiza: “É em nome da felicidade que se desenvolve a sociedade de hiperconsumo. A produção dos bens, os serviços, as mídias, os lazeres, a educação, a ordenação urbana, tudo é pensado, tudo é organizado, em princípio, com vista à nossa maior felicidade.”²⁷⁸

No contexto exposto, o *shopping center* surge como um dos símbolos da modernidade, e, assim, ganham relevância as considerações sobre consumo envolvendo tal concepção, pois é flagrantemente parte importante do nosso universo atual de consumo.

²⁷⁶ LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 307.

²⁷⁷ Consumismo é um tipo de consumo impulsivo, descontrolado, irresponsável e muitas vezes irracional. Pelo Dicionário Aurélio, o consumismo é: “Paixão por comprar; tendência a comprar sem freio; excesso de consumo; sistema caracterizado por esse excesso.” (DICIONÁRIO AURÉLIO. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/dicionario.php?P=Consumo>>. Acesso em: 11 jul. 2009.

²⁷⁸ LIPOVETSKY, op. cit., p. 336.

Examinando a pesquisa representada pela tabela 1 a seguir, tem uma noção mais aproximada do crescimento da demanda de clientes, que buscam os *shopping centers* para a satisfação de suas necessidades, fomentando o consumo e conseqüentemente a produção:²⁷⁹

Tabela 1 – Shopping Centers Brasil 2009

Shopping centers Brasil 2009							
Ano	Nº de Shoppings	ABL (milhões de m ²)	Lojas	Salas de Cinema	Faturamento (em milhões de reais/ano)	Empregos	Tráfego de Pessoas (milhões visitas/mês)
2005	338	6,5	42.363	1.115	45,5	488.286	181
2006	351	7,5	56.487	1.315	50,0	524.090	203
2007	365	8,3	62.086	1.970	58,0	629.700	305
2008	376	8,6	65.500	2.200	64,6	720.890	325
2009	392	9,1	70.436	2.388	71,0	760.000	348
2010	410	9,6	73.775	ND	79,5	810.000	ND

(1) Novo critério: A série inclui apenas shoppings já inaugurados;

(2) Os dados referentes a Número de Lojas, Salas de Cinema e empregos foram calculados com base em uma amostra de shoppings e não terão atualização mensal;

(3) Dados de Faturamento e Tráfego de pessoas são preliminares e estimados de acordo com Monitoramento do Setor de Novembro da TNS research

Fonte: ABRACE/2010 Disponível em: <[http:// www.portaldoshopping.com.br/sobreosetor](http://www.portaldoshopping.com.br/sobreosetor)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

Para se ter uma noção mais aproximada do contexto, segundo a abraçe²⁸⁰, no ano de 2005 existiam 338 *shopping centers*, porém até agosto de 2010, já se conta com 410 unidades, o que corresponde a um incremento significativo.

Ainda, conforme a tabela citada, os números também são crescentes no tocante à parte financeira; verifica-se um faturamento de mais de 79 milhões e meio de reais, para uma circulação de 348 milhões de pessoas, sem pormenorizar as 2.388 salas de cinema e a geração de 810 mil empregos; logo, manifesta-se como setor importantíssimo.

Assim, verifica-se que de fato o *shopping center* é um lugar que os consumidores optam por frequentar em grande escala, e logicamente, tem-se um espaço disponível e voltado ao consumo, muitas vezes agregando comodidade e facilidades ao consumidor. O ato de consumir impulsiona o cidadão a sonhar, e tal fato o motiva para trabalhar e buscar crescimento para então adquirir bens no mercado de consumo.

²⁷⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS. Disponível em: <<http://www.portaldoshopping.com.br/sobreosetor>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

²⁸⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS. Disponível em: <<http://www.portaldoshopping.com.br/sobreosetor>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

Além disso, o ambiente do *shopping center* é criado para favorecer o consumidor, pois nele tudo é pensado e arranjado com qualidade, de forma moderna e com signos capazes de atrair grande número de consumidores. Na verdade, trata-se de mecanismos capazes de impulsionar e tornar irresistíveis as mudanças de comportamento, ou seja, impulso ao consumo.

Claramente estamos diante de um impasse com sérios prejuízos para o meio ambiente. Nesse sentido bem alerta o doutrinador Lipovetsky (2007):

Com o capitalismo de consumo, o hedonismo se impôs como um valor supremo e as satisfações mercantis, como o caminho privilegiado da felicidade. Enquanto a cultura da vida cotidiana for dominada por esse sistema de referência, a menos que se enfrente um cataclismo ecológico ou econômico, a sociedade de hiperconsumo prosseguirá irresistivelmente em sua trajetória. Mas, se novas maneiras de avaliar os gozos materiais e os prazeres imediatos vierem à luz, se uma outra maneira de pensar a educação se impuser, a sociedade de hiperconsumo dará lugar a outro tipo de cultura. A mutação decorrente será produzida pela invenção de novos objetivos e sentidos, de novas perspectivas e prioridades na existência. Quando a felicidade for menos identificada à satisfação do maior número de necessidades e à renovação sem limite de objetos e dos lazeres, o ciclo do hiperconsumo estará encerrado.²⁸¹

Importante é salientar que, apesar do universo massivo de frequentadores dos *shopping centers*, há uma gama enorme de consumidores não abrangidos por tal segmento, incluindo-se nesse grupo os excluídos sociais, que, sem poder de consumo, ficam à margem do sistema. Bobbio, demonstrando sua preocupação com o outro, refere: “Creio firmemente na minha verdade, mas penso que devo obedecer a um princípio moral absoluto: o respeito à pessoa alheia.”²⁸²

Muito embora haja segmentos não atingidos diretamente pela oferta de consumo, de alguma forma a produção os alcança, impondo a participação de todos na transformação em prol da sustentabilidade.

Além do consumo, várias outras necessidades estão dispostas nos *shopping centers*, como o lazer e a liberdade, denotando assim um pleno exercício de cidadania. Contudo, é sabido que o consumo exacerbado deve ser redimensionado, para um consumo responsável por conta dos recursos finidos e da proteção ao meio ambiente.

²⁸¹ LIPOVETSKY, op. cit., p. 367-368.

3.2.2 A vitrina e o meio ambiente

Desde a Escola de Frankfurt,²⁸³ as vitrinas são responsáveis pela empáfia dos belos *shoppings centers*, mas não são responsáveis pela produção (origem) das ofertas que estampam magnificamente e que deslumbram os clientes. Há um sistema capaz de dar suporte à demanda de consumo, o qual não se vê na vitrina, mas que muito bem poderia começar a fazer parte dela, se estivesse alinhado com a busca da sustentabilidade.

De forma brilhante, a doutrinadora Arendt nos ensina:

A terra é a própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um habitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo ambiente meramente animal; mas a vida, em si, permanece fora desse mundo artificial, e através da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos.²⁸⁴

Muito embora tal entendimento apresente traços marcantes do antropocentrismo, a ideia de singularidade nos impõe certamente um aprendizado, o de preservar como condição única para preservar a existência de todos os seres vivos, inclusive do homem, posto que se deve preservar a natureza, não só para a nossa geração mas as gerações futuras, mas pela própria natureza.

Logo, os modelos que temos são originários nas nossas percepções e na nossa maneira de pensar e, para a efetivação de mudanças, é imperativo que se alterem as concepções motivadoras dos valores, pois o consumo e o consumismo, pelo uso exacerbado dos bens materiais, culminarão com prejuízos cabais aos nossos recursos naturais e, por

²⁸² BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 208.

²⁸³ Escola de Frankfurt é o nome dado ao grupo de pensadores alemães do Instituto de Pesquisas Sociais de Frankfurt, fundado na década de 20. Sua produção ficou conhecida como teoria crítica. Entre eles destacaram-se Theodor Adorno, Max Horkheimer, Walter Benjamin, Herbert Marcuse, Erich Fromm e Jurgen Habermas. Apesar de haver grandes diferenças de pensamento entre esses autores, identificamos neles a preocupação comum de estudar variados aspectos da vida social, de modo a compor uma teoria crítica da sociedade como um todo. Para tanto, investigaram as relações existentes entre os campos da economia, da psicologia, da história e da antropologia. Os pontos de partida fundamentais de suas reflexões foram a teoria marxista (na verdade, uma leitura bastante original desta teoria) e a teoria freudiana, que trouxe à tona elementos novos sobre o psiquismo das pessoas. Mas há também outras influências, como as de Hegel, Kant ou do sociólogo Max Weber. A Escola de Frankfurt concentrou seu interesse na análise da sociedade de massa, termo que busca caracterizar a sociedade atual, na qual o avanço tecnológico é colocado a serviço da reprodução da lógica capitalista, enfatizando o consumo e a diversão como formas de garantir o apaziguamento e a diluição dos problemas sociais. (Disponível em: <<http://sociologiadepiantao.blogspot.com/2009/06/filosofia-resumo-9-o-problema-politico.html>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

²⁸⁴ ARENDT, op. cit., p.10.

consequência, à própria existência de vida no planeta. É interessante que tal fenômeno atinge a sociedade de maneira global.

Nesse sentido importante é apontar: “A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”.²⁸⁵

Vê-se, portanto, que o consumo ocorre em escala mundial, vinculando as decisões e o comportamento dos consumidores de maneira globalizada; assim, o que ocorre no outro lado do hemisfério em breve estará ocorrendo neste, em se tratando de consumo, pois somos impulsionados por relações sociais que estão em constante conexão e atualmente globalizadas.

Sabe-se que recursos naturais, como a água e as florestas, de onde se extrai uma infinidade de matérias-primas, são utilizados como fonte de produção e são finitas. Diante de tal quadro, torna-se imperioso avaliar o consumo aos moldes atuais, como busca incessante da felicidade, conforme refere Lipovetsky (2007):

As maravilhas técnicas multiplicam-se, o planeta está em perigo. O mercado oferece cada vez mais meios de comunicação e cada vez mais distrações, a ansiedade, a solidão, a dúvida sobre si mesmo fazem estragos. Produzimos e consumimos sempre mais, não somos mais felizes por isso.²⁸⁶

Com as oportunidades de consumo que espocam a cada minuto, sempre estamos insaciáveis por ter ou querer mais, seja a viagem, o empreendimento, o lançamento, enfim, o novo. As ofertas de oportunidades impelem a vontade a não ter limites, seja pela necessidade, pelo brilho, pela diferença, pela beleza, enfim, por uma infinidade de atrativos que modernamente impulsionam a sociedade ao consumo.

Sobre sociedade de consumo, assim leciona Padilha (2006):

[...] é aquela baseada na expansão das necessidades de forma a reordenar a produção e o consumo de massa segundo a lei da obsolescência, da sedução e da diversificação. O consumo e a moda favorecem a conquista da autonomia individual na medida em que multiplicam as oportunidades de escolha individual, forçando os indivíduos a tomar decisões permanentemente.²⁸⁷

²⁸⁵ GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. p. 69.

²⁸⁶ LIPOVETSKY, op. cit., p. 336.

²⁸⁷ PADILHA, op. cit., p.92.

O acirramento da produção e do consumo tem provocado crescentes danos ambientais no mundo, sabe-se que, num sistema capitalista, havendo consumo, há produção e, conseqüentemente, o dano se apresenta, formando um círculo vicioso, que precisa ser inovado, tendo em vista os resultados cada vez mais desastrosos para o meio ambiente, pois a sociedade de consumo ainda não conseguiu efetivar valores, como respeitar o meio ambiente, na mesma velocidade consumista e, com a genialidade que inventa suas regras e direciona seu comportamento.

Ainda, em se tratando de consumo, Arendt (1981) instrui:

O fato de que estes apetites se tornam mais refinados, de modo que o consumo já não se restringe às necessidades da vida mas ao contrário visa principalmente às superficialidades da vida, não altera o caráter desta sociedade; acarreta o grave perigo de que chegará o momento em que nenhum objeto do mundo estará a salvo do consumo e da aniquilação através do consumo.²⁸⁸

Vislumbramos, pelo espectro da doutrinadora, que tudo será alvo de consumo pela sociedade; no entanto, o que nos desassossega é a incapacidade de reposição dos recursos possíveis de reposição e o tratamento, bem como as políticas capazes de controlarem os recursos finitos, pelas ações de governo (pela competência legal), pois, segundo Derani (2001): “O Estado, parte integrante da sociedade, é também parte indispensável ao funcionamento do mercado [...]”²⁸⁹

Na busca pela participação, conscientização e principalmente pela educação, devem ser apresentadas alternativas aos integrantes do sistema *shopping centers* (empresários, clientes, empregados, etc.), visando a agregar aumento na consciência ambiental, com vistas a minimizar os impactos provocados pela demanda exacerbada e dispendiosa de consumo, evidenciando a defesa do consumo consciente. Nesse ponto, verifica-se que é necessário alterar a ideia de que o *shopping center* é o castelo, e a natureza fica do lado de fora.

Importante é verificar os números do universo inserido no contexto acima que, conforme a abrase, conta com um faturamento de mais de 79 milhões e meio de reais, uma circulação de 348 milhões de pessoas e a geração 810 mil empregos. Logo, é um setor relevante que precisa se agregar ao consumo consciente na busca por sustentabilidade.

Sustentabilidade para Milaré tem o seguinte significado:

Qualidade, característica ou requisito do que é sustentável. Num processo ou num sistema, a sustentabilidade pressupõe o equilíbrio entre as “entradas” e “saídas”, de modo que uma dada realidade possa manter-se continuamente com suas

²⁸⁸ ARENDT, op. cit., p.146.

²⁸⁹ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 193.

características essenciais. Na abordagem ambiental, a sustentabilidade é um requisito para que os ecossistemas permaneçam iguais a si mesmos, assim como os recursos podem ser utilizados somente com reposição e/ou substituição, evidenciando-se a sua depleção, de maneira a manter o equilíbrio ecológico, uma relação adequada entre recurso e produção, e entre produção e consumo. A sustentabilidade é um objetivo a ser alcançado na gestão ambiental; para a consecução desse objetivo, contribui o processo do desenvolvimento sustentável, que inclui a produção e o consumo sustentáveis. Fala-se também de sociedade e de cidade sustentáveis. Em última análise, o que se procura é a sustentabilidade do planeta Terra, sem o que não será possível atingir o objetivo de uma sociedade humana sustentável.²⁹⁰

A conscientização de que a sustentabilidade é importante para todos e também para o mercado (empresário/investidor) leva em consideração a qualidade de vida do usuário do *shopping center*, seu cliente, além de buscar maior preservação ao meio ambiente, consistindo em uma necessidade e um desafio a ser implementado.

Assim, tem-se claramente a ideia de não exaustão dos recursos e, principalmente, de durabilidade, motivo para a busca do consumidor consciente. Deve-se ter por foco a ideia de sustentabilidade, posto que o desenvolvimento por si, sem respaldo na sustentabilidade, acabará certamente por extenuar os recursos. Nessa linha de entendimento, também leciona Derani (2001):

O desenvolvimento industrial é responsável por uma série de fenômenos que não se pode levar a termo de comparação com qualquer outra situação na história do homem. Nunca o homem mobilizou e colocou a seu serviço tanta energia e matéria. A sociedade nunca dependeu de uma quantidade de recursos tão grande para a sua manutenção quanto hoje.²⁹¹

A autora acena com a demanda crescente, donde se admite a clara ideia da necessidade de se implementarem medidas e se buscarem soluções em face do dispêndio de recursos naturais pelo homem, porém, num sistema em que haja a participação e o engajamento de todos. Nesse universo de pessoas que frequentam os *shopping centers*, podem ser desencadeadas ações com tal finalidade, qual seja, a mudança de comportamento na oferta, visando a atender à sustentabilidade do consumidor consciente.

O comportamento do consumidor, no que tange ao consumo, pode mudar e, inclusive, esse comportamento pode atingir o mercado. Traz-se como exemplo o caso dos frigoríficos suspeitos de favorecer o desmatamento da floresta amazônica para a criação de

²⁹⁰ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1276.

²⁹¹ DERANI, op. cit., p. 2001.

gado, que tiveram o repúdio dos supermercados, suspendendo a compra da carne e de produtos de couro, fato amplamente noticiado na mídia.²⁹²

Essa situação nos acena com a possibilidade de uma nova adequação; exige dos fornecedores a busca por uma produção que respeite regras do meio ambiente, e que isso possa estar estampado na vitrina, para maior consciência do consumidor-cliente.

De outra banda, os mais de 810 mil empregados que atuam no comércio dos *shopping centers* serviriam de alavanca em tal processo, na medida em que pela educação, poderiam oportunizar a si e aos clientes – mais de 348 milhões de pessoas – uma gama enorme de possibilidades em prol da sustentabilidade, no lastro do que preceitua o art. 1º da Lei 9.795/99:

Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.²⁹³

Emerge nesse engajamento a principal alternativa para a transformação do consumidor em consumidor consciente, com efeitos certos na qualidade da água, do ar, dos produtos, nas fontes de energia, enfim, na qualidade de vida no planeta. A busca da sustentabilidade acontece também em pequenas ações do dia a dia, que, se somadas a outras se tornam grandes e exitosas, sendo notadamente os *shopping centers* uma grande oportunidade para tal acontecimento.

Vê-se que os *shopping centers* constituem-se fenômenos modernos que ativam o consumo e a felicidade, tão importantes na sociedade moderna como espaços de grande simbolismo instigando a liberdade, a beleza, a sociabilidade a quem tem o privilégio de inserir-se nesse contexto. Contudo pode se tornar também um lugar sinônimo de garantia e de

²⁹² “Os supermercados anunciaram [...] a suspensão da compra de carne de frigoríficos suspeitos de favorecer o desmatamento na Amazônia. Só no Pará, 21 fazendeiros e 11 frigoríficos respondem na Justiça por criarem gado em áreas desmatadas ilegalmente. Muitas dessas fazendas estão embargadas desde 2006 e continuam produzindo. O Ministério Público Federal no Pará notificou 69 empresas em todo o país, entre supermercados e fabricantes de produtos de couro. Se continuarem comprando gado dessas fazendas, vão ser processadas como colaboradores de crime ambiental. As grandes redes de supermercados deram o primeiro passo. Suspenderam a compra de carne de 11 frigoríficos do Pará até que tenham como provar que o boi não usou como pasto áreas desmatadas ilegalmente na floresta amazônica. O brasileiro é um grande consumidor de carne de boi, um dos maiores do mundo, 41 kg por pessoa a cada ano, de acordo com a Associação dos Criadores de Gado de Corte. O ministro do Meio Ambiente diz que a participação do consumidor é muito importante. [...]” (NOTÍCIA. Disponível em <<http://www.portalms.com.br/noticias/supermercados-vaoboicotar-carne-da-mazonia/brasil/economia/959551514.html>>. Acesso em: 22 ago. 2009.

²⁹³ BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de Abril de 1999. Dispõe sobre a Educação Ambiental, Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

preservação da vida, agregando a sua atividade econômica e social, a sustentabilidade visando à busca pelo equilíbrio ambiental.

3.2.3 *Shopping center*: aparato legal e aspectos econômicos

Com fulcro na legislação, *shopping center* trata-se de verdadeiro ente sem personalidade jurídica, não está ao abrigo de regras específicas; porém, o ordenamento que o inclui por vezes, se identifica por semelhança em alguns aspectos ao condomínio.

Indubitavelmente, a dinâmica da economia e sua competitividade no mundo capitalista impõe o fator tempo como regência dos atos. No dia a dia, a necessidade de reduzir o tempo gasto em todas as tarefas ganhou um aliado forte que é o *shopping center*, onde se encontra tudo de que se precisa em um único espaço, reduzindo deslocamentos, economizando tempo e ganhando em comodidade.

O modelo *shopping center* é moderno e diversificado, agrega convivência. É também local onde impera a exclusão,²⁹⁴ muito embora atraia milhares de pessoas pela ampla diversidade de lojas, produtos, serviços, além do acesso facilitado, da segurança, e de vagas no estacionamento, o que atende às diversas facetas do consumidor.

Normalmente existem, nos *shopping centers*, vários tipos de serviços, como lancherias, serviços bancários, alas de cinemas, *lan houses*, serviços de correspondência, *playground*, parques de diversão, espaços culturais, exposições e comércios, lanchonetes, livrarias, academias, bares, etc. A pluralidade alternativa de fornecedores está presente, mesmo quando muitas vezes o empreendimento está voltado para atender um tipo de segmento de público, como, por exemplo, voltado à moda, a móveis e construção. Tal concentração de fornecedores favorece a todos pela oportunidade e pela concorrência.

Esse tipo de empreendimento tem se consubstanciado, em uma das mais operativas técnicas de comércio, seja no atacado, seja no varejo, em função da relação estabelecida entre empreendedor-administrador e os lojistas, agregados à presença do consumidor. A busca pelo lucro e o sucesso está impulsionando as ações e a criatividade dos primeiros.

Vários fatores fazem com que a sociedade moderna tenha se identificado com o modelo *shopping center* para saciar sua sede por consumo e prazer, como a comodidade, a segurança, a disponibilidade e abundância de alternativas de consumo e beleza. Estes são alguns atrativos proporcionados. Os proprietários de *shoppings* são normalmente grandes

grupos de investidores, empresas de participação ou construtoras e implementam os *shopping centers* de diversas formas.²⁹⁵

Uma vez em funcionamento, a principal receita de um *shopping center*, para os empreendedores-cotistas, é o aluguel cobrado – composto de uma parte fixa de parte variável. O valor desse aluguel pode variar por diversos motivos, desde o tipo de loja em questão, considerando se interessa à administração ter um determinado lojista e se ele é um importante agregador de público, o que pode fazer com que o valor do aluguel seja menor.

Outras receitas podem ser obtidas com a utilização de áreas comuns, procurando-se aproveitar, assim, todo o espaço físico. Os exemplos são vários; dentre elas destacam-se

²⁹⁴ PADILHA, op. cit., 2006.

²⁹⁵ Três são as formas mais usuais de formalização jurídica de um *shopping center*, a saber: A) Condomínio pro indiviso – Tradicional, o qual possibilita a compra e venda ou mesmo transferência da posse das frações ideais; recaem sobre si as regras dos arts. 623, III, 1.139 e 633 do Código Civil Brasileiro; trata-se de forma bastante usual atualmente. B) Incorporação Imobiliária – Condomínio Especial, hipótese onde o empreendimento será composto por partes autônomas e partes de uso comum, cabendo aos proprietários das partes autônomas frações ideais do terreno onde está edificado o empreendimento, bem como das partes de uso comum deste; o proprietário das partes autônomas poderá dispor destas, desde que atendo-se às imposições e exigências inerentes ao empreendimento. Tem como instrumento regulador uma Convenção de Condomínio e um Regimento Interno. C) Sociedades, onde o empreendimento seria instituído e administrado por uma das formas societárias previstas em nosso Direito Comercial. Trata-se de forma não muito usual nos dias atuais, dado que torna mais complexa ainda a administração e gerência de um *shopping*. Dessa forma, não obstante a forma de instituição de um *shopping center*, o relacionamento entre lojista e empreendedor deverá ser claro, preciso e conciso, de forma expressa e funcional, a fim de evitar desgastes e discussões inócuas. Para tanto, utilizam-se os empreendedores dos seguintes recursos: a) Normas Gerais Complementares: tem por escopo facilitar e unificar as contratações das unidades integrantes do *shopping*, de forma que o empreendedor, por meio de uma Escritura Pública, condense em um único instrumento todas as regras que irão nortear o funcionamento do empreendimento. Não possuem força *ex lege*, mas sim representam as obrigações contratuais assumidas por lojistas e empreendedores. Disciplinam, entre outros, os seguintes aspectos: instalações das lojas; utilização das áreas comuns e privativas; horários de carga e descarga e de funcionamento das lojas e *shopping*; condições de uso do nome do *shopping*; penalidades, multas, sanções, etc. Deve caracterizar-se por traçar um perfil, fiel e transparente, da intenção dos empreendedores com o funcionamento do *shopping*, dirimindo conflitos e estabelecendo padronizações entre os lojistas. b) Regimento Interno: busca ser um complemento das Normas Gerais Complementares, de forma a dirimir, esclarecer e ratificar ainda mais os direitos, deveres e as obrigações de lojistas e empreendedores. Possui tamanha relevância legal, dada a força da livre manifestação das partes, que o seu descumprimento tem o condão de demandar a rescisão contratual. c) Estatuto da Associação de Lojistas: trata-se de entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por escopo fomentar a união entre os lojistas integrantes do empreendimento, não obstante o fato de sua adesão e contribuições serem obrigatórias por força de cláusula inserta em seu contrato de locação. Possui ainda o objetivo de gerir o Fundo de Promoções Coletivas, que nada mais é do que um “caixa” formado a partir de contribuições mensais obrigatórias e que irão financiar eventos e comemorações especiais, tais como a decoração natalina, sorteios no Dia das Mães, Dia das Crianças, etc. d) Contrato de Locação: não obstante as várias discussões e correntes doutrinárias vertentes acerca do referido tema, dedicaremos capítulo especial ao assunto, entretanto podemos de antemão frisar que, na prática, tal instrumento revela-se pela extrema simplicidade, remetendo pois às Normas Gerais e ao Regimento Interno os pontos nevrálgicos do empreendimento; fazer alusão a discussões originadas em torno da obrigatoriedade da Adesão do Lojista à Associação de Lojistas dos *shopping centers*, a qual encontra-se imposta no interior dos documentos contratuais formalizados ante o empreendedor e que não raras vezes provoca insatisfações ou até mesmo demandas judiciais dada a alegação de que tal fato depõe contra o princípio constitucional da não obrigatoriedade de associação. Tal discussão visava também, e por via reflexiva, a suprimir a cobrança das taxas inerentes ao Fundo de Promoções Coletivas, atrelado à Associação. Artigo publicado na internet e adaptado: Título: *Shopping Center*: uma nova era empresarial.

lançamentos de veículos, locações temporárias para quiosques, estacionamento, feiras, exposições e *merchandising*. Como despesas operacionais, destacam-se os crescentes gastos com *marketing*, administração, treinamento e segurança.

No que diz respeito ao uso do espaço do *shopping* pelos lojistas e outros tipos de empregadores, lastreia-se na Lei 8.245, de 18 de outubro de 1991, a Lei do Inquilinato:

Art. 52. O locador não estará obrigado a renovar o contrato se:

[...]

2º. Nas locações de espaço em *shopping centers*, o locador não poderá recusar a renovação do contrato com fundamento no inciso II deste artigo.

E ainda:

Art. 54. Nas relações entre lojistas e empreendedores de shopping center, prevalecerão as condições livremente pactuadas nos contratos de locação respectivos e as disposições procedimentais previstas nesta lei.

1º. O empreendedor não poderá cobrar do locatário em *shopping center*:

a) as despesas referidas nas alíneas a, b e d do parágrafo único do art. 22; e

b) as despesas com obras ou substituições de equipamentos, que impliquem modificar o projeto ou o memorial descritivo da data do habite-se e obras de paisagismo nas partes de uso comum.

No sentido de locação, assim se refere Coelho (1992):

[...] as locações devem ser planejadas, atendendo às múltiplas necessidades do consumidor. Geralmente, não podem faltar em um shopping center certos tipos de serviços (correios, bancos, cinemas, lazer, etc.) ou comércios (restaurantes, lanchonetes, papelarias, etc.), mesmo que a principal atividade comercial seja estritamente definida (utilidades domésticas, moda, material de construção, etc.), pois o objetivo do empreendimento volta-se a atender muitas das necessidades do consumidor.²⁹⁶

Ganha relevo também a ementa:

“Agravo de Instrumento Ag 20020020009916 DF (TJDF) processo civil. ação revisional de aluguel. contrato de locação. *shopping center*. cobrança de aluguéis em dobro no mês de dezembro. possibilidade. lei n. 8245/90, art. 54. 1. o contrato de locação em *shopping center* é considerado um contrato atípico misto, que encerra inúmeras peculiaridades que o difere dos contratos de locação comum, merecendo, por isso, tratamento diferenciado. 2. nas relações entre lojistas e empreendedores de *shopping center*, prevalecerão as condições livremente pactuadas (lei n. 8.245/90, art. 54). 3. o aluguel do mês de dezembro, devido em dobro, é decorrência do princípio da liberdade quanto à forma de retribuição defendida nas locações em *shopping center*.”²⁹⁷

Autor: Thiago Marins Messias, aluno do 2º ano do curso de Direito da Unesp (campus de Franca). Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/artigos/Thiago_Marins.pdf> Acesso em: 21 fev. 2011.

²⁹⁶COELHO, Fábio Ulhoa; OLIVEIRA, Juarez de. *Comentários à lei de locação de imóveis urbanos*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 336-337.

²⁹⁷Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3076312/agravo-de-instrumento-ag-20020020009916-df-tjdf>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

Em tal peça se verifica também a manifestação de que o contrato de locação é considerado um contrato atípico misto, pois foge dos padrões estabelecidos essencialmente no contrato, além de possuir preceitos amparados pela legislação de condomínios, ou seja, tem similitude com os dois institutos, daí a necessidade de trato diferenciado das relações entre lojistas e empreendedores, que, segundo a Ementa, deve prevalecer as condições livremente pactuadas, por óbvio, quando não contrapuser a lei.

Sobre contratos atípicos assim comenta Bulgarelli (1993):

Os contratos atípicos são constituídos por elementos originais ou resultantes da fusão de elementos característicos de outros contratos; resultam, em consequência, em certas combinações, em que ressaltam os contratos chamados mistos, que aliam a tipicidade à atipicidade, ou seja, conjugam e mesclam elementos de contratos típicos, com elementos de contratos atípicos.²⁹⁸

Diverso da locação, em alguns aspectos, o *shopping center* deixa transparecer nuances de condomínio,²⁹⁹ na medida em que o direito de propriedade passa a pertencer a diversos titulares concomitantemente, sendo que cada um exerce seu direito até o limite do outro, conforme as cotas.

Essa modalidade de administração por condomínio tem a particularidade de passar para a administração do empreendimento a responsabilidade pela gestão, dividindo entre os demais empreendedores o custo de despesas comuns, aos moldes de um condomínio residencial onde despesas, como limpeza, segurança, portaria e outras são divididas entre os condôminos. Sobre tal matéria, tem sido motivo de discussões na área e, em face disso, está em tramitação na Câmara Federal o Projeto de Lei 7137/02,³⁰⁰ o qual busca alterar o trato das locações nos *shopping centers*.

²⁹⁸BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1993. p. 86.

²⁹⁹O condomínio é previsto no Código Civil Brasileiro, Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (art. 1.314 a 1.358). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 21 fev. 2011.

³⁰⁰Proposição: PL-7137/2002 Avulso Autor: Zulaiê Cobra - PSDB /SP Data de Apresentação: 27/08/2002 Apreciação: Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II Regime de tramitação: Ordinária Situação: CDC: Pronta para Pauta. Ementa: Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela pertinentes. Explicação da Ementa: Estabelece normas para relação contratual locatícia em "shopping center". Indexação: Alteração, Lei do Inquilinato, locação, loja, centro comercial, proibição, locador, cobrança, encargos financeiros, taxas, transferência, cessão, sublocação, obrigatoriedade, autorização, fixação, limitação, quantidade, aluguel, pagamento em dobro, responsabilidade, proprietário, exibição, comprovante, operação mercantil, respeito, propaganda, ausência, cláusula, contrato, renúncia expressa, direito de preferência, locatário. _ Renovação, ação de revisão de aluguéis, contrato imobiliário, pedido, aluguel, caráter provisório, proibição, proprietário, cobrança, multa, natureza contratual, limitação, valor, despesa, caráter extraordinário, contestação, ação renovatória, proposta, terceiros, obrigatoriedade, comprovação, depósito judicial, retomada, imóvel comercial, realização, obra civil, loja, centro comercial. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=67032>. Acesso em: 21 fev. 2011.

Diante da complexidade das relações entre empreendedores e lojistas, no que tange à administração e à gestão de *shopping center*, surge o usuário, ou frequentador do empreendimento. É aquele que se desloca até o empreendimento para fazer uso dele, cujos direitos também não se encontram especificamente estabelecidos, posto que inseridos na ordenação esparsa e, por vezes, dependem do instituto que rege o *shopping center*, se locação, condomínio ou outro tipo de contrato, para ver satisfeita a apuração e a responsabilização do dano ou prejuízo que tenha sofrido.

Afirma Rech (2010):

Como a parte mais forte é sempre o fornecedor dos produtos e serviços, o consumidor se vê ofuscado pela busca dos seus direitos, e até no âmbito contratual é possível afirmar que houve prejuízos quase irreparáveis sob esse aspecto. É importante frisar que na sociedade contemporânea, caracterizada pelo consumo exacerbado de produtos e serviços, massificada, globalizada e profícua em desigualdades sociais, a defesa e proteção do consumidor são fatores dos mais importantes que devem ser observados, porque ele é marcado pela hipossuficiência e vulnerabilidade que lhe são peculiares.³⁰¹

Vê-se que a condição do consumidor, conforme aponta o autor, precisa ser equilibrada por um instituto legal, com o qual possam ser equalizados os polos da relação. Assim, há o reconhecimento mediante ações de responsabilidade civil por dano ou prejuízo promovido pelo usuário, por fato ocorrido dentro dos limites do *shopping center*, onde tal responsabilidade coube ao empreendedor conforme se vê abaixo:

DANOS EMERGENCIAIS – Furto de veículo em estacionamento – Responsabilidade aquiliana – Indenização – Embargos Rejeitados. Se o conglomerado econômico atrai o consumidor para seu centro de compras, deve arcar com a correspondente responsabilidade da preservação do patrimônio do particular que ali estaciona seu veículo. (ementa). (8a CC do TJSP – EI 115.853-1)
 ESTACIONAMENTO – Furto de Objetos em veículo estacionado – Responsabilidade Civil – Recurso Improvido. O relacionamento existente entre cliente, usuário do estacionamento e a administração do shopping center não se caracteriza como contrato de depósito típico, posto há, a desnaturá-lo, prestação de serviço que podem ser definidos como de segurança.(ementa) (7a CC do TJSP – Ap. Cível 77.285-1).

Nesse sentido, há amparo na Súmula 130 do STJ: “A empresa responde, perante o cliente, pela reparação do dano ou furto de veículo em seu estabelecimento.”

Essa relação com o cliente é a que mais causa problemas em razão da frequência cada vez mais intensa de pessoas no interior dos *shopping centers*, pois, como se verificou, a

³⁰¹ RECH, op.cit., p. 178.

Lei do Inquilinato e a Lei de Locações, além do Código Civil e o Código do Consumidor,³⁰² são os institutos mais utilizados para salvaguardar interesses. No entanto, pertinente seria a implementação de instituto próprio e específico, que atenda às necessidades do usuário frente ao poder econômico, forte na visão do magistrado Barros (1995):

A verdade é que esse negócio jurídico surpreende e desafia os juristas. A complexidade e variedade dos interesses que devem ser concentrados não encontram acomodação satisfatória nos contratos típicos que se conhece. [...]. Vários são os ajustes dos quais resulta, para o lojista, a imposição de deveres singulares. [...]. A tais obrigações correspondem direitos do empreendedor, que não são comuns. Direitos e obrigações, reciprocamente, assumidos, que resultam de contratação complexa, difusa e atípica. Ainda que se alegue ser predominante o aspecto locatício, a excentricidade da negociação está reclamando legislação específica que a regule.³⁰³

Os *shopping centers* deixam transparecer, pelo engajamento empresarial no setor, oportunidades que visam a conciliar, mediante compras, o lazer, a rapidez, a disponibilidade e a facilidade ao usuário, que terá como ato final a busca da satisfação do cliente e o lucro.

Na visão de Martins (1991):

[...] os shopping centers são a natural consequência do crescimento das cidades e da também crescente necessidade de o comércio, em economia de mercado e competitividade, unir-se ao lazer. Realidade pertinente à mercancia moderna, objetiva ofertar ao usuário horas de satisfação, assim como de compras, em que as alternativas que lhe são apresentadas, terminam por lhe propiciar o usufruto de umas, de outras, ou de ambas.³⁰⁴

Os *shopping centers* buscam alcançar a satisfação dos clientes e o lucro por meio de uma estratégia de trabalhar dentro do mercado, buscando aquilo com que os usuários se identificam e estabelecendo um visual de localização das lojas, dentro dos ramos de atividades, pela combinação de locatários, cuja expressão é *tenant mix*, ou seja, grandes lojas

³⁰² Se o consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final (art. 2º do Código de Defesa do Consumidor), e se o fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestações de serviços (art. 3º do Código de Defesa do Consumidor), não há quaisquer dúvidas de que o lojista está amplamente enquadrado como consumidor, e o empreendedor como fornecedor. (CERVEIRA FILHO, Mário. *Shopping centers: direitos dos lojistas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 14).

³⁰³ BARROS, Francisco Carlos Rocha de. *Comentários à lei do inquilinato*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 295.

³⁰⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva; PINTO, Roberto Wilson Renault; OLIVEIRA, Fernando Albino de. *A natureza jurídica das locações comerciais dos shopping centers: shopping centers: questões jurídicas: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 79.

como referencial de mercado, chamadas lojas-âncora,³⁰⁵ além das lojas-satélite,³⁰⁶ que também dão suporte ao empreendimento no que diz respeito ao aspecto econômico.

A Associação Brasileira de lojistas de *Shopping Centers* (Alshop) traz anualmente informações detalhadas, mediante publicação em seu *site*³⁰⁷ sobre os empreendimentos *shopping centers*, na qual se pode verificar, além de outras informações, o faturamento, empregos gerados e dados sobre a economia no setor.

Várias ações com paisagismo, decoração, promoções e outras estão sendo postas em prática para modificar o que era basicamente um centro de compras, na busca de atrair maior fluxo de pessoas, não só para compras, mas também para desfrutar do lazer, dos serviços, da comodidade e de outros benefícios que o ambiente *shopping center* proporciona, certamente tudo engajado em um determinado custo, com reflexos importantes na economia.

Conforme a Alshop (2011):

O varejo brasileiro fechou 2010 com um faturamento total da ordem de R\$ 638 bilhões, representando um crescimento de vendas nominal de 13,5% em relação a 2009. Exclui-se desse valor a venda proveniente de combustíveis, setor automotivo e material de construção, segundo dados coletados pelo IBOPE, [...]. As vendas em shopping em 2010, considerando os mesmos empreendimentos de 2009, atingiram R\$ 93 bilhões. Computando-se o volume de venda das novas lojas resultantes dos shoppings e expansões que entraram em operação em 2010, conforme dados coletados pela Alshop, alcançou-se R\$ 99,35 bilhões, representando 16% do total de vendas do varejo nacional.³⁰⁸

Na tabela abaixo pode-se verificar o crescimento das vendas em setores do varejo de shoppings tendo-se por base o biênio 2009/2010.

³⁰⁵ Lojas-âncora: é nada mais do que uma loja no shopping center que se destaca perante as outras, pois são maior em área em relação às outras e geralmente é conhecida nacionalmente. Uma loja-âncora é muito importante para o início do funcionamento de um *shopping*, pois cria fluxos de público. As lojas âncoras foram muito disputadas pelos *shoppings centers* entre as décadas de 70 e 80, para alavancar os *shopping centers*. Importante salientar que existem muitas lojas-âncora de atuação marcadamente regional e que podem fazer o papel de âncoras em suas regiões. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Loja_%C3%A2ncora>. Acesso em: 21 fev. 2011.

³⁰⁶ Lojas-satélite: os comerciantes de sucesso nos diferentes ramos de negócio, que, em menor escala, prestigiam o *shopping*, pois obtiveram êxito em seu setor. Por último, preenchem-se os espaços restantes com pequenos comerciantes, os quais são mais dependentes do *shopping* do que este deles.

³⁰⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS. Disponível em: <<http://www.alshop.com.br>>. Acesso em 21 fev. 2011.

³⁰⁸ Disponível em: <http://www.alshop.com.br/setor_industria.asp>. Acesso em: 21 fev. 2011.

Tabela 2 - Crescimento das vendas em setores do varejo de shoppings

Segmentos de Comércio	Crescimento 2010/2009
Calçados	9%
Vestuário masculino e feminino	10%
Óculos, bijuterias e acessórios	12%
Eletroeletrônicos e eletrodomésticos	12%
Brinquedos	12%
Perfumaria e cosméticos	14%
Livros, DVDs e Cds	n.i.
Jóias e relógios	n.i.

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

As vendas nos *shoppings* do Brasil representam cerca de 16% do volume de vendas do mercado de varejo nacional. Só para efeito comparativo, nos Estados Unidos, a participação das vendas em shoppings é de 70% do mercado varejista total. Diante de tal perspectiva, vislumbra-se o enorme potencial de crescimento relativo ao setor e que pode ainda ser ampliado no Brasil, que é o oitavo país do mundo em número de *shopping centers* construídos, conforme censo da Alshop.

Tal expansão certamente produz efeitos econômicos desde a transação imobiliária para instalação do empreendimento, com a consequente valorização dos terrenos do entorno, como a demanda por emprego, com uma larga alternativa de exercício laboral, como serventes, mestres de obra, engenheiros das mais diversas especialidades, operadores de máquinas, motoristas, vendedores e diversas outras especialidades, além de fomentar, num primeiro momento, o comércio circunvizinho; também implementa impactos ambientais.

No tocante à quantidade de *shoppings* em operação em 2010, a tabela 3 abaixo mostra que a indústria de *shoppings* conta hoje com 744 empreendimentos operativos, distribuídos conforme o tipo de *shopping*, havendo crescimento quase na totalidade dos tipos de empreendimentos, com maior ênfase nos *shopping centers* tradicionais.

Tabela 3 - Quantidade de *shoppings* em operação

Tipo de shopping	2009	2010	Varição qtde.	% 2010-2009
Tradicionais	514	545	31	5,69
Temáticos	79	80	1	1,26
Atacados	30	31	1	3,33
Rotativos	88	88	0	0
Totais	711	744	33	4,64

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

Segundo a publicação, a quantidade de lojas em shoppings ao final de 2010 era de 99.568 lojas, apresentando incremento positivo entre 2004 e 2010, tal evolução implica no aumento de oportunidades de emprego, fomentando assim toda a economia. Por outro lado, também implica na qualificação para as ofertas de emprego, indicando uma perspectiva crescente para o setor, conforme segue:

Tabela 4 - Quantidade de lojas em shoppings

Anos	Quantidade de lojas	Varição qtde.	% anual (2009/2008)
2004	71.769		
2005	74.922	3.153	4,39
2006	76.922	2.000	2,67
2007	80.419	3.497	4,55
2008	85.066	4.647	5,78
2009	94.318	9.252	10,87
2010	99.568	5.250	5,57

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

Quanto ao volume de vendas em *shoppings*, a publicação também apresenta evolução, pois mostra dados importantes para o segmento *shopping center*, no qual, em 2010 foram injetados quase R\$ 90 bilhões de reais em vendas. Logo, é um valor significativo e inédito, que delinea que o setor vem crescendo e gerando lucros, o que pode ser comprovado pela série histórica abaixo:

Tabela 5 - Volume de vendas

Anos	Vendas nominais	% anual	Inflação anual (IPCA)	Vendas reais	% anual
2004	48,8		7,60	45,35	
2005	54,62	11,92	5,69	51,68	13,95
2006	59,3	8,57	3,14	57,49	11,24
2007	68,4	15,35	4,46	65,49	13,91
2008	75,24	10	5,90	71,05	8,49
2009	79,9	6,19	4,27	76,63	7,85
2010	93	16,3	5,85	87,89	14,65

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

Não se pode deixar de observar, apesar do alto valor em vendas, que o sistema capitalista tem fundamento basilar a acumulação de capital pelo lucro e que, tal lucratividade tem efeitos no meio ambiente conforme apontam Butzke e Köhler (2007):

[...] esse novo modelo incidiu inicialmente de maneira imperceptível em desdobramentos ambientais, posto que a exploração dos recursos naturais se deu de forma indiscriminada, sem que o homem atentasse para a relação direta de sua existência com o meio ambiente, principalmente quanto à utilização de recursos não renováveis. O desenvolvimento, na concepção capitalista, se divorciou da preservação do meio ambiente, tendo em vista que sua concentração estava no capital e no trabalho, colocando em risco o próprio planeta ao deixar de atribuir valor ao ambiente em que vive.³⁰⁹

No que tange à frequência de pessoas nos *shopping centers* em 2010, a média mensal, nos 744 *shoppings* em operação no Brasil, foi de 447 milhões de pessoas, enquanto em 2009 houve a média mensal de 427 milhões nos *shoppings* brasileiros, o que mais uma vez indica que tais empreendimentos passaram a ser fundamentais para a sociedade brasileira, pois são cada vez mais procurados e, conseqüentemente, seus serviços e demais atividades mais utilizados. Na tabela 6, fica transparente tal fluxo.

Tabela 6 - Fluxo de pessoas em shoppings

Total geral regiões do Brasil	Frequência mensal 2010	
	Quantidade	%
Região Norte	8.940.000	2,00%
Região Nordeste	68.614.500	15,35%
Região Centro-Oeste	32.631.100	7,30%
Região Sudeste	272.535.900	60,97%
Região Sul	64.278.600	14,38%
Total <i>Shopping</i> por regiões do Brasil	447.000.000	100,00%

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

Pela publicação, tem-se ainda informação da grande vitalidade na absorção de mão de obra que empregou no ano de 2010, 995,5 mil funcionários nas lojas e 75,3 mil trabalhadores na operação dos *shoppings*, totalizando 1.070,8 mil empregos diretos e gerando 96,3 mil novos empregos em 2010. Abaixo a evolução de 2009 para 2010:

Tabela 7 - Empregos diretos na indústria de shoppings em 2010

Quantidade %	2009	2010	Varição	%
Empregos em lojas	943.000	995.5000	52.500	5,57%
Empregos em <i>shoppings</i>	72.000	75.300	3.300	4,58%
Total de empregos diretos	1.015.000	1.070.800	55.800	5,50%

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

No final de dezembro de 2010, em levantamento realizado pela Alshop, foram registrados 124 *shoppings* em construção, que deverão entrar em operação no curso até

³⁰⁹ BUTZKE, Alindo; KÖHLER, Graziela de Oliveira. *Revista Trabalho e Ambiente*, Universidade de Caxias do

meados de 2013, motiva preparação para as oportunidades de emprego vindouras, e, também, preparação dos entes públicos para a proteção do meio ambiente decorrente dos impactos gerados por tamanho empreendimento. Abaixo a composição de *shoppings* em obras por regiões do Brasil:

Tabela 8 - Shoppings “em obras” em dezembro de 2010

Regiões do Brasil	Qtde. <i>shoppings</i>	% por região
Norte	10	8,10%
Nordeste	12	9,70%
Centro-Oeste	5	4,00%
Sudeste	77	62,10%
Sul	20	16,10%
Totais	124	100,00%

Fonte: ALSHOP. (Disponível em: <http://www.alshop.com.br/>. Acesso em: 21 fev. 2011).

A perspectiva do setor é de que, ao longo dos próximos dois anos e meio, haverá mais 20 mil novas lojas por conta desses novos 124 *shoppings*. Certamente, pelo crescimento geral em tais empreendimentos, alguns *shopping centers* em operação vão ser ampliados, o que incrementa ainda mais o setor e abre novas oportunidades.

Apesar do crescimento econômico constatado no setor, há necessidade de ser conciliado o crescimento econômico com o meio ambiente, pois tal crescimento implica degradações pela atividade humana, o que para Bachelet significa:

Só um bom conhecimento das interações entre economia e meio ambiente pode ajudar a formular o que continua a ser permitido e aquilo que se tornou interdito. O grau de aceitabilidade social destas medidas econômicas depende da informação do público e só uma diligência de integração preventiva, o mais anterior possível à tomada de decisão tecnológica e econômica, é de natureza a facilitar o respeito pelas novas formas de produção e consumo.³¹⁰

Bachelet (1997) vislumbra claramente o momento atual, quando se tem um quadro de franco desenvolvimento econômico, de lugares cada vez mais procurados pela sociedade para serem frequentados, como os *shopping centers*, em razão das facilidades que apresentam para o homem moderno, além de outros atributos que os tornam aprazíveis. Contudo para que tais empreendimentos sejam implementados, há a necessidade de que estejam em harmonia

Sul, Caxias do Sul, v. 5, n. 9, p. 91, jul./dez. 2007.

³¹⁰ BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 30.

com o meio ambiente, só assim serão respeitados como lugares onde há desenvolvimento sustentável,³¹¹ garantia de qualidade de vida para a presente e as futuras gerações.

Assim, no que se refere ao sucesso econômico produzido pelos *shopping centers*, para que haja melhorias efetivas não é o bastante haver crescimento no setor, mas que tal crescimento garanta a conservação do meio ambiente e a preservação da biodiversidade,

³¹¹ ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. p. 61

4 O CASO DO BARRASHOPPINGSUL

4.1 ASPECTOS DO EMPREENDIMENTO

A *caracterização do empreendimento* Cristal shopping, diferencia-se por ser o primeiro *shopping center* do grupo Multiplan na Região Sul do Brasil. Trata-se de um empreendimento conjunto do Grupo Multiplan - Bozano, Simonsen Centros Comerciais e Jockey Club de Porto Alegre, atualmente chamado BarraShoppingSul.

Está localizado no terreno do Hipódromo do Cristal, na confluência das Avenidas Padre Cacique com Diário de Notícias e Chuí, no Bairro Cristal, a uma distância de cerca de 100 metros do Lago Guaíba, conforme fotografia 1 abaixo.

Fotografia 1 – Área antes da implantação do empreendimento



Fonte: Google 2007.

O BarraShoppingSul compreende os seguintes atributos físicos quanto a sua *área de implantação*:

- área total construída: 254.940 m²;
- área específica do shopping construído: 76.919 m²;
- área bruta locável: 65.507 m².

O *shopping* têm quatro âncoras, 194 lojas-satélite, boliche, praça de alimentação com 35 *fast foods*, sete restaurantes, 16 cinemas de arena e dispõe de 4.900 vagas para estacionamento.

O conjunto compreende, além do *shopping center*, hipermercado, parque GameWorks, previsão de hotel cinco estrelas e centro de convenções, caracterizando-se como o maior *shopping center* da Região Sul. Daí sua importância para a realização deste estudo.

Quanto aos *aspectos ambientais* que caracterizam o empreendimento, destaca-se a proximidade física e visual com o Lago Guaíba, o que estabelece a característica principal da área de abrangência, conforme fotografia 2.

Fotografia 2 – Após a implantação parcial do empreendimento



Fonte: portoimagem.wordpress.com (2007)

Para a implementação do BarraShoppingSul, uma série de fatores foram modificados, e que geraram impacto para a comunidade da circunvizinhança. A *área de influência*,³¹² que foi diretamente afetada pelo empreendimento, resultou de um aterramento artificial da praia ali existente anteriormente (construído no decorrer da década de 50). Para melhor entendimento deste estudo, passa-se a utilizar o termo *entorno*, para expressar área de influência.

O material utilizado no aterro da praia, de natureza essencialmente argilosa em sua porção superior, produziu uma superfície com baixa permeabilidade que dificulta a infiltração das águas pluviais, permanecendo as partes mais baixas alagadas, após a interrupção da

³¹² Entende-se por área de influência a área compreendida pelo polígono: ao sul – limitada pela Avenida Otto Niemeyer; ao Leste – deste o ponto onde a Avenida Niemeyer encontra a Avenida Cavallhada, até o Morro Santa Tereza (arbitrou-se o ponto correspondente à esquina da Rua Silveiro com a Rua Correia Lima); ao norte – desde a esquina referida até a margem do Lago Guaíba (abaixo do estádio Beira Rio); a Oeste – limitada pelo Guaíba.

precipitação. Em alguns locais, onde a cota do aterro atingiu altura pouco superior a do Lago Guaíba, tem-se afloramentos do nível freático, propiciando o aparecimento de banhados.³¹³

O aterro construído a cerca de 400m à oeste da Avenida Icaraí, com uma largura de aproximadamente 300m, aliado à fixação dos leitos dos Arroios Cavalhada e Sanga da Morte e a intensa ocupação urbana que ocorreu na área impuseram marcantes alterações nas condições existentes até então.

Os arroios que meandravam pela planície, que se originava nas encostas dos morros até o lago, correspondendo à área hoje ocupada pelas instalações do Jockey Clube, distribuindo a carga em suspensão sobre uma área relativamente ampla, foram forçados a escoar por um canal fixo e de secção limitada. Como resultado, durante os períodos de forte precipitação, quando a carga em suspensão (atualmente formada em grande parte por lixo) se torna muito grande, ocorrem alagamentos nas zonas situadas à montante do trecho aterrado, por colmatamento do canal fluvial.

A área de influência direta do empreendimento, por sua posição, não está sujeita a processos erosivos, de assoreamento ou de inundação. Ocorrem, alagamentos locais, nas porções mais baixas do terreno, em períodos de chuva intensos, devido à pequena taxa de infiltração da camada superficial.

Entretanto, tal processo de modernidade (construção do empreendimento) pode produzir *alterações no ambiente*, que necessitam de planejamento urbano adequado, por meio de normatizações que impõem limites toleráveis, visando a não prejudicar a comunidade e, em especial, a comunidade do entorno.

Se a zona norte de Porto Alegre pontua pela predominância do comércio e da pequena indústria, a zona sul destaca-se pelas atividades voltadas ao lazer (clubes náuticos e esportivos em geral) e exibe a qualidade ambiental de suas áreas residenciais, pela arborização e pelos privilegiados ângulos do pôr-do-sol. Durante os fins de semana, um forte contingente de porto-alegrenses “migra” para a zona sul em busca de atividades de recreio e do microclima agradável propiciado pela brisa que sopra do rio e pela abundante vegetação da região, conforme figura 1.

³¹³ Relatório de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Projesul Consultoria em Agropecuária e Meio Ambiente. Porto Alegre, Abril, 1998.

Fotografia 3 – Vista atual do empreendimento



Fonte: Autor (2011)

À *prima facie*, verifica-se um empreendimento magnífico, belo e grandioso. Contudo, não só maravilhas desabroçam, em se tratando de grandes empreendimentos. Houve modificação do meio ambiente natural, além de repercussões na ocupação e no crescimento urbano, bem como na fauna, na flora, no sistema viário, na comunidade de entorno, nos equipamentos urbanos que, dentre outros fatores, contrastam com o equilíbrio ambiental acentuando as possibilidades de efeitos.

Os *shoppings centers*, e no caso específico o BarraShoppingSul, produzem um mundo diferenciado, pelas mudanças e oportunidades que apresentam. Contudo, há necessidade de que estejam em equilíbrio com o meio ambiente.

Emergem contextos de ampla incerteza ambiental, social, econômica, exigindo do Direito uma maior reflexividade e aptidão para lidar com tais indeterminações; os paradoxos entre riqueza e pobreza estão ao alcance da vista.

Quanto à *importância social*, o empreendimento gerou 1.500 empregos diretos durante a fase de construção, 4.500 empregos diretos gerados na fase de operação,

reassentando quase 800 famílias residentes nas vilas situadas no entorno do Hipódromo do Cristal.

O modelo de empreendimento apontado atende às grandes concentrações de público, sendo estimado em 1 milhão de pessoas por mês a visitação, conforme notícia no Jornal Correio do Povo de 11 de maio de 2007 (Anexo A):

4.2 SUSTENTABILIDADE DO EMPREENDIMENTO

Quanto à fauna e a flora (sustentabilidade física), na área que foi diretamente afetada, na porção do terreno do Hipódromo, tinha vegetação herbácea e arbustiva, não apresentava espécies típicas de ambiente natural, estando fortemente alterada pela existência de um potreiro e campos com espécies adventícias. Entretanto, nela ocorre uma espécie rara e ornamental de banhado (*Hibiscus cf. cisptatinus*). Na face sul do Morro Santa Tereza e no entroncamento entre as avenidas Padre Cacique e Chuí, era possível visualizar alguns traços de aspectos naturais na vegetação de matinha subxerófila e capoeirão do morro, salientando-se o pau-de-malho (*Machaerium paraguariense*). Entretanto na vegetação arbórea da área diretamente afetada, encontravam-se 554 árvores, em sua maioria de médio a pequeno porte. Cerca de 70% eram constituídos por espécies exóticas. A quase totalidade dos exemplares de maior porte são resultantes de arborização interna da vila Hipódromo, arborização de avenidas ou mesmo alguns agrupamentos arbóreos dentro da área do Prado.

Na área de influência direta, verifica-se, como sendo a formação natural mais importante, o Morro Santa Tereza, possuindo ainda paisagem significativa e pelo atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, tem sua face sudoeste inserida parcialmente como UTF 01 (Área Funcional de Preservação permanente, caracterizada mais especificamente como de Potencial de Reserva Ecológica). Além das áreas de campos e matas do morro, ocorrem saibreiras, as quais deveriam sofrer recuperação.

Na zona de influência direta, dois terços das praças são urbanizadas ou têm área útil, não ocupada por habitações. A metade das praças (12 áreas) localiza-se na Vila Assunção, no sul do empreendimento.

Dentre as árvores mais comuns e de maior porte na arborização das praças da Zona Sul, tem-se a tipuana (*Tipuana tipa*), a grevilha (*Grevillea robusta*), o jacarandá (*Jacaranda mimosifolia*), o ipê-roxo (*Tabebuia heptaphylla*), o angico (*Parapiptadenia rigida*) e outras de

médio a pequeno porte, como o ligustro (*Ligustrum lucidum*), a estremosa (*Lagerstroemia indica*) e a cassia-aleluia (*Senna multijuga*).

Nas vias de transporte mais importantes, como áreas pouco arborizadas, salientam-se os canteiros centrais das Av. Icaraí, Wenceslau Escobar, Campos Velho, e entre as Avenidas Edvaldo Pereira Paiva e Padre Cacique.

Os impactos de tais consequências possuem relevância em face da sustentabilidade na qualidade de vida da atual e das futuras gerações. É imprescindível que o Poder Público, a comunidade e os empreendedores se harmonizarem diante das possibilidades de meros riscos de dano ambiental, quiça de degradações e busquem soluções sistêmicas.

A topografia do terreno contribui decisivamente para a diferenciação do entorno e a sustentabilidade social. Áreas acidentadas circunscrevem áreas planas, criando situações singulares no que diz respeito ao potencial de visualização do Guaíba, principal atributo paisagístico da região. Nas áreas urbanizadas altas, com vista para o rio, predominam residências unifamiliares com moradores de médio a alto poder aquisitivo. Nas áreas urbanizadas menos acidentadas, predominam moradores de padrão aquisitivo médio e baixo.

Esse estado muda quando tratamos de descrever invasões de moradores de baixa renda, que se instalam em áreas íngremes, muitas vezes de risco, e em áreas alagáveis, ao longo de córregos e riachos que cruzam a área de abrangência, como a Vila da Foz, de acordo com fotografia 4.

Fotografia 4 – Vila da Foz



Fonte: Jornal Zero Hora do dia 11 de janeiro de 2008, p. 5.

O jornal *Zero Hora* assim noticiou a remoção: “RETIRADA DA VILA DA FOZ” Segundo o Departamento Municipal de Habitação, as cerca de 800 famílias da Vila da Foz, como é conhecida a comunidade que vive no entorno do Arroio Cavalhada, serão removidas até o fim do ano. As 200 primeiras famílias a sair são as da Avenida Diário de Notícias, para o

alargamento da via. A Multiplan encaminhará a comunidade para o loteamento da Cristiano Kraemer, na Vila Nova, onde 716 famílias já estão assentadas”.³¹⁴

Com o impacto que proporciona ao urbanismo, por se tratar do maior empreendimento do gênero na Região Sul, agregado a sua localização privilegiada, o BarrashoppingSul se apresenta como uma alternativa excepcional e ímpar no estudo das questões decorrentes do equilíbrio ambiental que afetam a sociedade. No que se refere aos fundamentos legais e aos impactos físicos, sociais e econômicos e ambientais, são motivo de preocupação da sociedade, cada vez mais instada com as questões ambientais.

Quanto à sustentabilidade econômica, o centro do Bairro Tristeza, com o adensamento da Zona Sul, tornou-se o mais importante foco do comércio local, trazendo para a região, caracterizada por edificações residenciais e pelo pequeno comércio, a construção de edifícios para condomínios e também com salas para consultórios e escritórios profissionais. Essa recente implantação marca uma importante alteração no uso do solo. Caracterizada originalmente como região essencialmente residencial e de lazer, a área de abrangência do BarraShoppingSul passa, em tempos recentes, a receber atividades que permitem, de um lado, a possibilidade de fixação dos seus moradores na mesma região de moradia e, de outro, as novas atividades constituem-se formas de gerar e atrair tráfego, investimentos e inovação, reforçando o bairro como centro de atração regional.

4.3 O ESPAÇO URBANO PÓS CONSTRUÇÃO

A área de abrangência do BarraShoppingSul se caracteriza por um tecido diversificado, constituído por uma variedade de padrões de configuração, no que se refere ao sistema viário, às quadras, ao parcelamento e às edificações.

Para a caracterização do sistema viário, foram identificadas as vias que apresentam importância estratégica na circulação veicular da área. Foram selecionadas aquelas que carregavam considerável volume de veículos, conduziam tráfego de passagem, assim como segmentos viários que apresentava altos índices de acessibilidade.

Os dados necessários à modelagem são: velocidade em fluxo livre, velocidade na capacidade, capacidade, e comprimento de cada segmento viário modelado. Para efeito de caracterização das condições operacionais, as vias foram divididas em categorias. Vias de alta hierarquia apresentam velocidades mais altas e maior capacidade por faixa. A hierarquização

³¹⁴ Jornal *Zero Hora*, 11 de janeiro de 2008, p. 5.

das vias modeladas foi realizada a partir de visitas de investigação local, levando em consideração fatores como alinhamento, condições de pavimento, largura das faixas, densidade e natureza dos cruzamentos, etc.

Para este trabalho, foram modeladas três configurações para o sistema viário:

- 1) rede viária atual;
- 2) rede viária com modificações propostas para o entorno do empreendimento, segundo o processo registrado na Secretaria de Planejamento Municipal (spm/pmpa);
- 3) rede viária com modificações propostas, com melhoria das condições operacionais na rota Cruzeiro do Sul.

Os atributos utilizados para a valoração dos *impactos previstos* foram definidos com os seguintes critérios:

– atributo de valor – positivo quando o impacto resultar na melhoria da qualidade de uma ou mais variáveis ambientais, e negativo se, ao contrário, provocar dano(s) ao ambiente;

– atributo de ordem – direto quando resulta de uma simples relação de causa e efeito, e indireto quando constituir uma reação secundária em relação à ação;

– atributo de abrangência espacial – local, quando o impacto for restrito à área a ser diretamente afetada (ADA) e a área de influência direta (ADI); regional, se os efeitos abrangerem toda a área de influência, no caso aquela definida pelo Termo de Referência da SMAM; estratégico, quando o impacto afetar variáveis de importância para a cidade como um todo;

– atributo de abrangência temporal – imediato se o impacto for desencadeado logo após à ação a que está relacionado; de médio prazo, quando o impacto permanece por um período de tempo após a ação (a extensão do período será relativa à circunstância específica de cada impacto); temporário, quando o impacto cessa após um espaço de tempo bem-determinado, após a ação que lhe deu origem; permanente no caso em que os efeitos se prolongam por tempo indeterminado ou desconhecido.

Nessa circunstância, apresenta-se o quadro sintético para posteriormente, tratar-se das medidas com caráter preventivo, mitigatório e compensatório, igualmente restritas ao conjunto de impactos identificados, de acordo com o quadro 1.

Quadro 1 - Descrição sintética e valoração dos impactos ambientais identificados

	FASE	IMPACTO	ATRIBUTOS
Meio Biótico	Implantação	• Supressão da vegetação na ADA, em locais restritos na AID devido a ampliação de vias públicas e obras infra-estruturais	Negativo, Direto, Local temporário Imediato/médio prazo
		• Danos diversos em indivíduos arbóreos remanescentes ao longo das vias a serem ampliadas e pontualmente em jardins de propriedade particulares	Negativo, Direto, Local Temporário Imediato/médio prazo
		• Deposição de materiais particulado sobre a vegetação	Negativo, Direto, Regional Permanente Imediato
		• Destruição de habitats	Negativo, Direto, Local Temporário Imediato/médio prazo
Infra-estrutura Pública e bens de Valor Sócio-Cultural	Operação	• Deposição de materiais particulado sobre a vegetação	Negativo, Direto, Regional Temporário Imediato
	Implantação	• Assoreamento da rede de drenagem urbana existente na ADA, com repercussões sobre a casa de Bombas nº 11 (DEP) e leito dos arrios Cavalhada e sanga da Morte	Negativo, Direto, Local, Permanente, Imediato
		• Obstrução visual a ser causada pela edificação do Shopping sobre o conjunto das arquibancadas do Jôquei Clube e em relação a vista do lago Guaíba	Negativo, Direto, Local, Permanente, Imediato
		• Obstrução visual a ser causada pela edificação do Shopping em relação a vista do lago Guaíba	Negativo, Direto, Local, Permanente, Imediato
		• Retirada das subabitações (716 famílias) que ocupam irregularmente porções do território da AID, incluindo a orla do lago Guaíba	Negativo, Direto, Local, Permanente, Imediato
	Operação	• Aumento no volume das águas pluviais devido ao crescimento urbanístico a ser induzido na AID	Negativo, Direto, Regional Permanente Imediato
		• Aumento no volume de efluentes somésticos a serem gerados pelo Shopping e devido ao crescimento urbanístico a ser induzido na área de influência	Negativo, Direto, Regional Permanente Imediato
• Aumento no volume de resíduos sólidos a serem gerados pelo Shopping e devido ao crescimento urbanístico a ser induzido na área de influência		Negativo, Direto, Regional Permanente Imediato	

Fonte: Relatório de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Projesul Consultoria em Agropecuária e Meio Ambiente. Porto Alegre, Abril, 1998.

A investigação do tema ganha importância social, posto que alguns impactos, dada sua relevância e compensações, serão apontados para que possam ser melhor equacionados em futuros empreendimentos, e em outros centros urbanos, advindo resultados positivos para a sociedade e também para os empreendedores, além de servir como subsídio a pesquisas.

Assim, os novos direitos buscam regulação em contextos de ampla incerteza (científica, ambiental, jurídica, política, econômica), exigindo do Direito uma maior flexibilidade e aptidão para lidar com indeterminações e intitular paradoxos.

4.4 METODOLOGIA DO ESTUDO

Apresenta a trajetória metodológica adotada para a execução da pesquisa de campo e o desenvolvimento do objetivo proposto. Entendendo que a metodologia vem a ser o caminho necessário e imprescindível do qual o pesquisador se utiliza para chegar a um resultado

satisfatório, é condição compreender o caráter científico desenvolvido pelo programa de pós-graduação do curso de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, quando dos trabalhos de dissertação.

A *metodologia* representa a arte de conduzir uma investigação científica pela busca de uma verdade,³¹⁵ consubstanciando-se numa estrutura para a realização do estudo, pois “detalha os procedimentos necessários para a obtenção das informações indispensáveis para estruturar e resolver o problema de pesquisa”.³¹⁶

O *Método* é o dispositivo ordenado, o procedimento sistemático, para se atingir um fim. “O método é o caminho a ser percorrido, demarcado, do começo ao fim, por fases ou etapas, servindo de guia para o estudo sistemático do enunciado, compreensão e busca de solução do referido problema”.³¹⁷

Em decorrência da estratégia elaborada para a construção da pesquisa, o método mais adequado para o desenvolvimento do trabalho foi o *hipotético-dedutivo*, pois propicia que se “inicie a percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese”.³¹⁸

Partindo da concepção geral para a particular foi possível responder às premissas, pois, ao propor essa nova forma de pensar o conhecimento científico, Popper³¹⁹ procurou entender que, quando os conhecimentos disponíveis, o caso em questão, sobre determinado assunto, são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema.

Para Gil, o método hipotético-dedutivo assume importância em pesquisas como a em desenvolvimento, pois “tenta explicar as dificuldades expressas no problema, [onde] são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se conseqüências que deverão ser testadas ou falseadas”.³²⁰

Assim, o trabalho foi desenvolvido mediante investigação, a partir de uma abordagem dedutiva, chegando à descrição dos propósitos adotados para se obter a informação do que existe, a fim de descrever e interpretar a realidade, chegando, até mesmo, à abordagem indutiva, que se dedica aos casos particulares, a fim de compreender o conjunto.

³¹⁵ SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva. *Monografias e teses: das normas técnicas ao projeto de pesquisa – teoria e prática*. Brasília: Consulex, 2005. p. 13.

³¹⁶ GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 47.

³¹⁷ RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao projeto de pesquisa*. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. p. 15.

³¹⁸ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 106.

³¹⁹ POPPER, Karl Rudolf. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix/EDUSP, 1975.

³²⁰ GIL, op. cit., p. 30.

Quanto à *Natureza da Pesquisa*, é *aplicada*, pois objetivou gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos, uma vez que envolve verdades e interesses locais. A pesquisa aplicada tem como característica fundamental o interesse na aplicação imediata do conhecimento, numa realidade circunstancial.³²¹

A *Classificação da Pesquisa* tem de caráter *exploratório*, porque busca uma visão geral, de tipo aproximativo acerca da problemática de pesquisa. “As pesquisas exploratórias são, juntamente com as descritivas, as que habitualmente realizam os pesquisadores preocupados com a atuação prática”.³²² O autor complementa que a pesquisa exploratória constitui a primeira etapa de uma investigação mais ampla e seu produto final passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mais aprofundada.

No que tange à pesquisa, sobre o ponto de vista de seus objetivos, tem o escopo exploratório e descritivo. *Exploratório* porque visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito e a constituir hipóteses, nas quais, por sua vez, envolveu o levantamento bibliográfico. É *descritiva* no momento em que busca descrever as características da população investigada, o fenômeno e o estabelecimento de relação entre as variáveis.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, é uma *pesquisa qualitativa e quantitativa*. Sendo *pesquisa quantitativa*, no momento em que envolve relacionamentos entre o mundo real e o sujeito, como vínculo entre ambos, bem como por poder ser quantificáveis as opiniões e informações, bem como, classificá-las e analisá-las.

A *pesquisa quantitativa* usa a quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento destas, mediante técnicas estatísticas. Portanto, a pesquisa quantitativa se realiza na busca de resultados precisos, exatos, comprovados “através de medidas de variáveis preestabelecidas, na qual se procura verificar e explicar sua influência sobre as variáveis, através da análise da frequência de incidências e correlações estatísticas”.³²³ Cabe ressaltar que a pesquisa quantitativa é aporte para a análise de conteúdos, usando-se a estatística não paramétrica para interpretação, pois vários autores, dentre eles Richardson, informam que “as técnicas estatísticas podem contribuir para verificar

³²¹ ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

³²² GIL, op. cit., p. 44.

³²³ MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 33.

informações e reinterpretar observações qualitativas, permitindo conclusões menos objetivas”³²⁴.

A investigação *qualitativa* é a forma que se adotou para entender um fenômeno social, pois busca a compreensão detalhada dos significados, analisando a interação de certas variáveis, compreendendo e comparando os dados encontrados.³²⁵

Sobre os *procedimentos técnicos de coleta de dados*, ocorreu em três formas: bibliográfica, documental e aplicação de questionário.

Inicialmente, a *pesquisa bibliográfica* buscou autores já trabalhados no curso de Mestrado e outros com estreita relação com o tema abordado, visando a obter subsídios para contemplar o processo de engajamento da sociedade globalizada no ambiente de maneira sustentável.

Além disso, outros dados foram coletados por meio de livros, sites de Web e em outros trabalhos acadêmicos ou não, com o real objetivo de garantir a profundidade da pesquisa. A procura constante pelo enriquecimento da investigação, conjugada com a adequada interpretação dos conteúdos e a integração das informações significativas, norteou a pesquisa.

A técnica da pesquisa bibliográfica foi utilizada para a concretização de objetivos e ao levantamento de informações sobre o assunto, recorrendo a monografias, livros e artigos científicos, de modo que possa responder preliminarmente às questões de pesquisa.³²⁶

As pesquisas bibliográficas são consideradas “fonte de papel, utilizando fundamentalmente as contribuições de diversos autores sobre determinado assunto”³²⁷.

A pesquisa bibliográfica “abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc.”³²⁸

Posteriormente, a *pesquisa documental* foi uma fonte de coleta de dados, que usou documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estes podem ser recolhidos no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.³²⁹

Os documentos utilizados na pesquisa referem-se ao Relatório da Projesul, que desenvolveu estudos complementares, tendo em vista as questões ambientais que foram

³²⁴ RICHARDSON, Roberto Jarra. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 89.

³²⁵ RICHARDSON, op. cit., 1999. p. 91.

³²⁶ MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 33.

³²⁷ GIL, op. cit., p. 37.

³²⁸ LAKATOS, op. cit., p. 71.

consideradas para o licenciamento ambiental do empreendimento Cristal Shopping, de responsabilidade da Rede Nacional de Shopping Centers Ltda (Renasce), empresa do grupo Multiplan.

Também utilizaram dados históricos oficiais do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE), incluindo os anos de 1996 e 1997, que apresentavam índices de crescimento demográfico da população para diversos bairros que compõem a área de interesse. Na época, que foram realizados estudos ambientais para liberar a construção do empreendimento. Os tipos de documento utilizados foram os oficiais, pois constituem a fonte mais fidedigna de dados.³³⁰

Por fim, o instrumento construído foi aplicado à população da área de influência e, posteriormente, foram analisadas as respostas. Para isso, foi proposto aos respondentes o **questionário** estruturado, esclarecendo previamente os aspectos que se desejava pesquisar. Pode-se definir questionário como “[...] a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas, etc.”³³¹

Construir um questionário consiste basicamente em traduzir os objetivos da pesquisa em questões específicas. As respostas a essas questões é que irão proporcionar os dados requeridos para testar as hipóteses ou esclarecer o problema de pesquisa. As questões constituem, pois, o elemento fundamental do questionário.³³²

Utilizou-se em grande parte questões com alternativas induzidas (“fechadas”) por sua vantagem em fazer o respondente “enquadrar” sua percepção em alternativas preestabelecidas, facilitando a aplicação, principalmente pelo fato de o público respondente ser ouvido no entorno ao *shopping*, normalmente pessoas a caminho do trabalho, empresários, moradores, estudantes.

Sobre a **caracterização da população e amostra**, durante o planejamento da pesquisa houve a preocupação em determinar perfeitamente o universo a ser investigado, pois o problema tem por escopo abordar diversos enfoques, tendo sido levados a efeito a possibilidade e o campo de interpretação, bem como a maneira de interpretar os dados.

³²⁹ OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. *Metodologia da pesquisa científica*. Guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos. 3. ed. Florianópolis: Visual Books, 2008.

³³⁰ LAKATOS, op. cit., 2002.

³³¹ GIL, op. cit., p. 128.

³³² RICHARDSON, op. cit., p. 92.

Em pesquisa científica, a população “designa a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características, definidas para um determinado estudo. O conceito é, portanto, ‘fluido’, dependendo, em cada caso, das especificações de características que forem feitas”.³³³ No estudo em questão, foi utilizado como universo (população), os moradores atuais do entorno do local do empreendimento, assim como, empresários e estudantes.

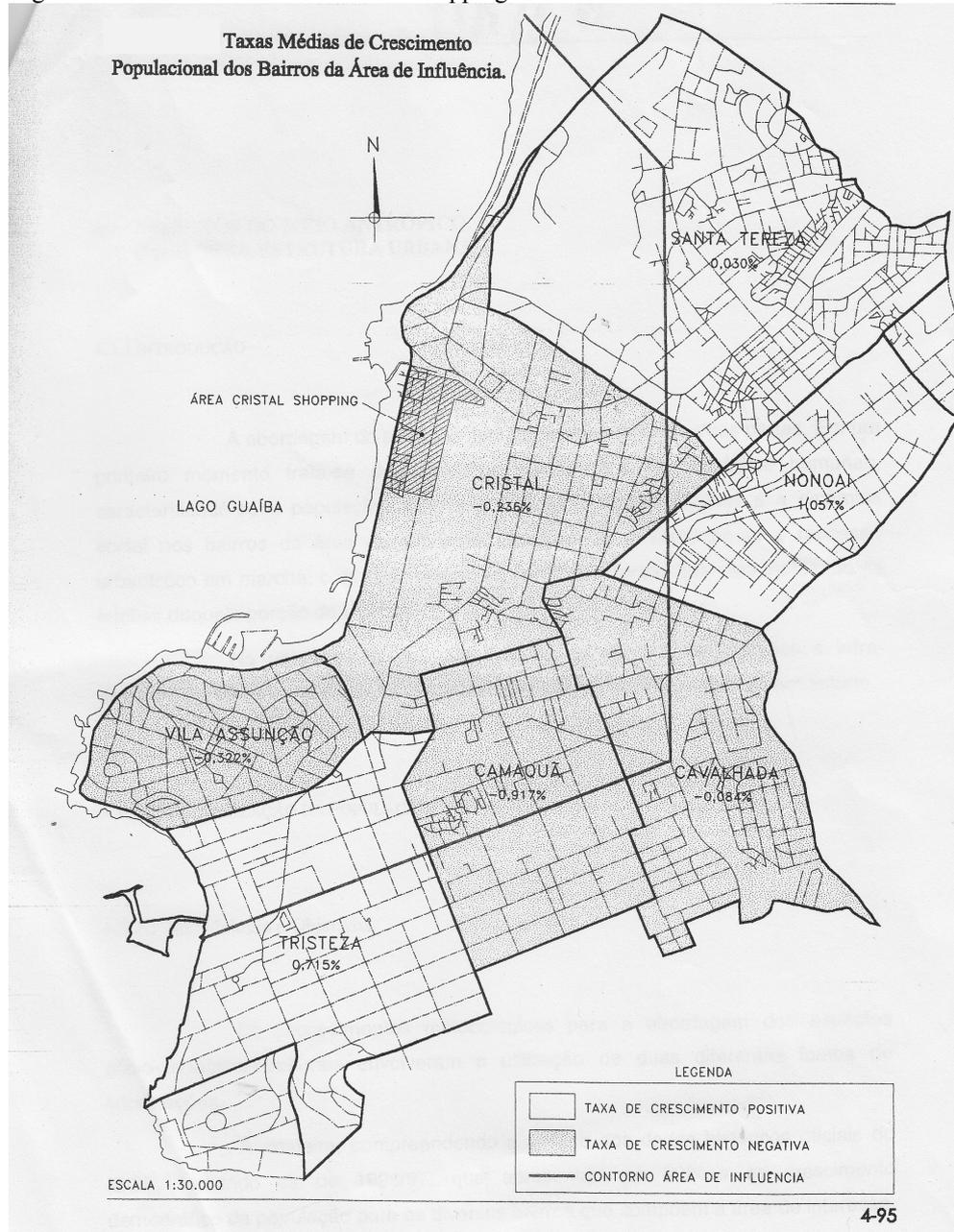
Mas, como não foi possível nem viável ter a opinião de todos os moradores, objetivou-se delimitar o foco do estudo para uma parcela – *amostra* – do grande grupo. O motivo que levou à utilização da amostra foi possibilidade de se obter melhor garantia de controle e precisão.

Com relação ao cálculo de amostra, considerou-se o censo do IBGE de 1996, que era de aproximadamente 60.000 pessoas, considerando o território total dos Bairros Cristal e da Vila Assunção e o território parcial dos demais bairros que fazem vizinhança com a área de interesse (adotou-se como critério para proporcionalizar a população residente nestes últimos a fração do território que cada um deles possui no interior da área de influência).

A população total dos sete bairros atingia, em 1996, um total de 155.000 pessoas para o entorno do BarraShoppingSul que, considerando os Bairros Cristal, Vila Assunção, Camaquã, Tristeza, Santa Tereza, Nonoai e Cavahada, conforme figura 2 abaixo.

³³³ RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. Petrópolis: Vozes, 1989. p. 60.

Figura 1 – Área de influência no BarraShoppingSul



Fonte: Projesul (1996).

Então, do ponto de vista estatístico, para o cálculo da amostra de participantes do estudo, foi de 384 participantes, proporcionando, assim, uma margem de confiabilidade de 95%, ficando apenas 5% para erro.

A amostra é, portanto, “uma parte da população, selecionada de acordo com uma regra ou plano. O mais importante, ao selecioná-la, é seguir determinados procedimentos, que nos garantam ser ela representação adequada da população, donde foi retirada [...]”³³⁴

³³⁴ RUDIO, op. cit., p. 63.

Em razão disso, a pesquisa foi realizada em uma quantidade representativa desses 384 moradores³³⁵, de modo a garantir as características do contingente populacional, que, em 1996, estimado por pesquisa da Projesul, indicava que 38,7% eram os moradores que representavam o conjunto de moradores que seriam afetados diretamente pelo empreendimento, ou seja, os residentes, estudantes, ou trabalhadores na área de influência.

4.5 PESQUISA DE CAMPO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Apresenta-se aqui a tabulação dos dados obtidos pela pesquisa de campo, realizada com a comunidade do entorno, expressa em seus quatro eixos de análise: aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais.

Para melhor entendimento dessa análise, inicialmente será apresentado todo o eixo e, após, será realizada a análise do eixos no que se refere aos gráficos apresentados. Destaca-se que, para a análise dos resultados, será utilizado o índice de maior incidência “antes da construção” e “depois da construção”.

Com relação ao **Eixo 1 - ASPECTOS FÍSICOS**, buscando saber a percepção dos entrevistados sobre “antes e depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul”, (quanto à sustentabilidade do local, no tocante ao sistema viário, crescimento urbano, meio ambiente artificial), responderam:

³³⁵ A fórmula para se chegar ao N = 384 foi a do teste *Qui Quadrado*, simbolizado por X^2 , é um teste de hipóteses que se destina a encontrar um valor da *dispersão* para duas variáveis nominais, e avaliar a *associação* existente entre variáveis qualitativas. É um teste *não paramétrico*, ou seja, não depende de parâmetros populacionais, como média e variância. O princípio básico deste método é comparar proporções, isto é, as possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para um certo evento. Evidentemente, pode-se dizer que dois grupos se comportam de forma semelhante se as diferenças entre as frequências observadas e as esperadas em cada categoria forem muito pequenas, próximas a zero.

Eixo 1 – ASPECTOS FÍSICOS

ANTES DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 1 – Aspectos físicos antes da construção (eram bons, eram ruins, sem opinião)

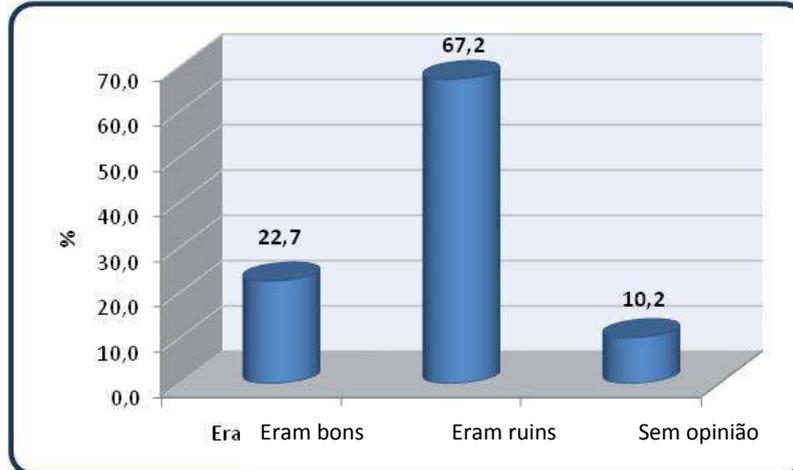


Gráfico 2 – Análise da concordância dos aspectos físicos antes da construção – opiniões “eram ruins”

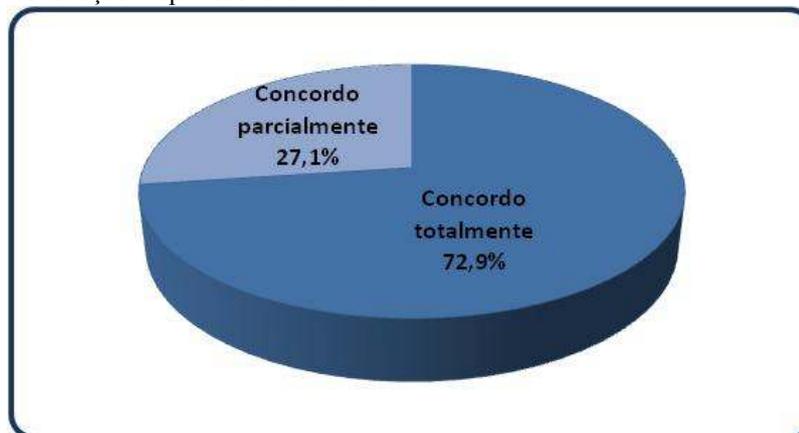
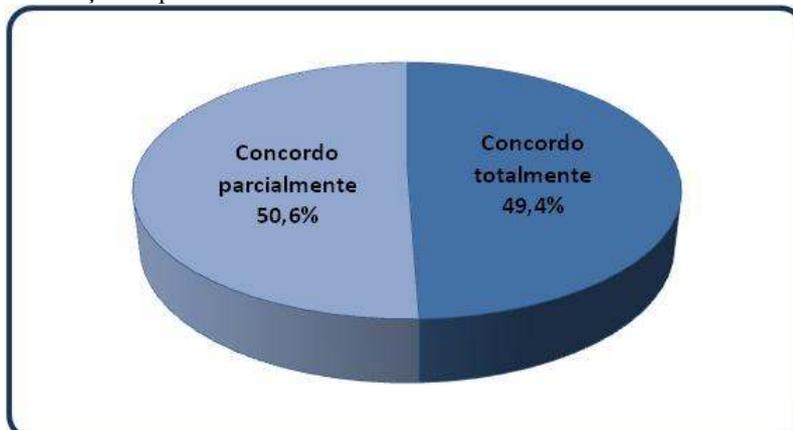


Gráfico 3 – Análise da concordância dos aspectos físicos antes da construção - opiniões “eram bons”



Quanto ao eixo **ASPECTOS FÍSICOS** *antes da construção* do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes manifestaram que “eram ruins” em 67,2%, e os que *concordarem totalmente* que “eram ruins” (72,9%), reafirmaram que as condições do sistema viário, o crescimento urbano, o meio ambiente artificial não eram bons. Porque, no tocante ao sistema viário, a Av. Diário de Notícias, que franqueia o acesso ao empreendimento e também à zona sul da capital, era estreita e provocava constantes congestionamentos no sistema viário. Não apresentava calçadas para trânsito de pedestres ao longo da avenida, o que gerava a sensação de total abandono, além de não haver sinalização de trânsito. Antes da implantação do BarraShoppingSul, havia a previsão de duplicação da Av. Diário de Notícias, melhorias na rótula com a Av. Wenceslau Escobar e com a Av. Guaíba; na Av. Padre Cacique com a Diário de Notícias.

Quanto ao crescimento urbano, ganha relevância a Vila da Foz, cuja inserção ocorria sem planejamento, à revelia e ao descaso do Poder Público, havendo cerca de 800 famílias, que viviam no entorno do Arroio Cavalhada, de forma precária e num processo de exclusão social. Havendo preocupação da sociedade sobre a situação e a transferência de tais famílias, como era estampado na mídia: “Morador da Vila Assunção [...], preocupado com boatos que circulam pelo bairro sobre a transferência de parte das famílias da Vila da Foz para o morro localizado nos fundos do Hospital da Brigada Militar. – A comunidade teme [...]”.³³⁶

O meio ambiente artificial, lindeiro ao empreendimento, era composto por habitações precárias, evidenciando exclusão social. Também havia muito lixo acumulado no entorno da Avenida Diário de Notícias, principalmente nas proximidades da Vila da Foz e nas margens do Lago Guaíba, o que visualmente contrastava com as belezas do ambiente natural do Lago e a arborização da Zona Sul. A praça no entorno, principalmente a da Av. Icaraí, ao lado do Supermercado Big, estava abandonada, tanto no que tange à manutenção quando à frequência de moradores.

³³⁶ Jornal Zero Hora – ZH Zona Sul 7 mar. 2008, p. 4.

DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 4 – Aspectos físicos depois da construção (melhoraram, pioram, sem opinião)

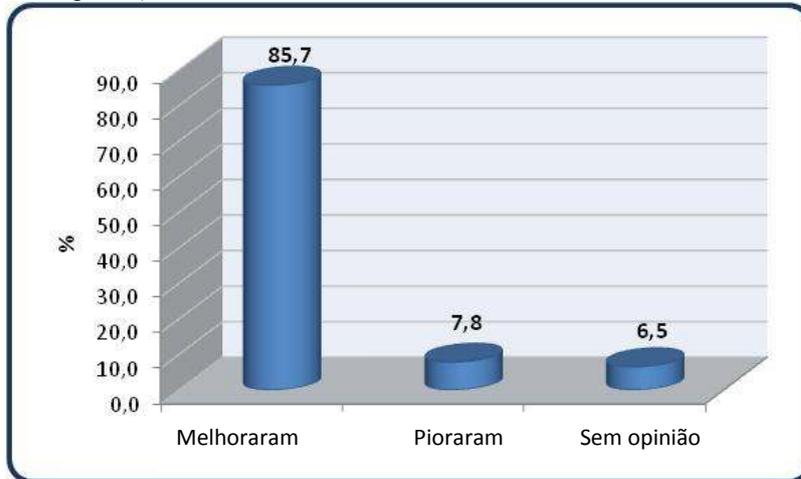


Gráfico 5 – Análise da concordância aspectos físicos depois da construção - opiniões “melhoraram”

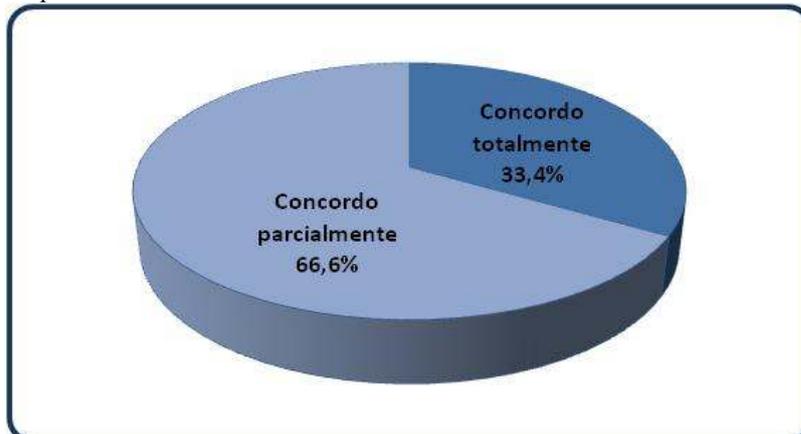
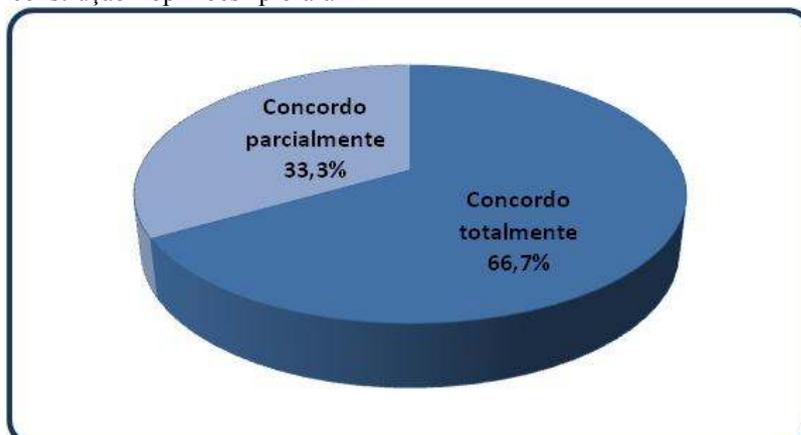


Gráfico 6 – Análise da concordância dos aspectos físicos depois da construção - opiniões “pioraram”



Após a apresentação dos gráficos, destaca-se que, para a análise dos resultados, foi utilizado o índice de maior incidência “antes da construção” e “depois da construção”.

Depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes manifestaram que as condições “melhoraram” em 85,7%, e os que *concordam parcialmente* que “melhoraram” (66,6%), revelaram que, embora as vantagens agregadas à construção, referentes às condições do sistema viário, crescimento urbano, meio ambiente artificial fossem boas, ainda assim, pela concordância parcial, isso parece deixar uma lacuna para interpretar. Isto é, melhoraram com os fatores agregados pelo empreendimento e, no que tange ao sistema viário do entorno, como a Av. Diário de Notícias, esta passou por duplicação, alargamento, arborização, sinalização adequada e iluminação, além de ter aumentada sua capacidade de circulação. As rotatórias, tanto da Av. Wenceslau / Av. Diário de Notícias; da Av. Diário de Notícias / Av. Padre Cacique, quanto da Av. Diário de Notícias / Av. Guaíba, foram implementadas, sinalizadas, iluminadas e arborizadas, dando maior segurança e fluidez à circulação de carros e pedestres. O transporte coletivo foi maximizado, aumentando o fluxo veicular em razão do empreendimento, face à demanda.

Quanto ao crescimento urbano, a própria construção do empreendimento com suas peculiaridades é a evidência do crescimento urbano, pois milhares de operários, ainda na fase de construção, buscavam imóveis para locar, além de fazerem compras e refeições no entorno, modificando com isso a situação urbana. Mesmo antes da inauguração, o sentimento da população já indicava esperança em crescer, consoante reportagem, referente à entrada em operação do BarraShoppingSul: *“Agora estamos aguardando com ansiedade [...] a inauguração do shopping que está sendo construído ao lado do Hipódromo do Cristal. O ambiente e a geografia da região estão sendo transformados por novas empresas: enormes condomínios [...] e as já costumeiras ‘pequenas construções’ que proliferam em vários terrenos”* Chamava a atenção ao engajamento do Poder Público: *“Quando o desenvolvimento é planejado, as chances de haver piores é reduzida”*.³³⁷

Quanto ao meio ambiente artificial, vê-se que se insere, no caso específico, ao crescimento urbano, posto que tudo o que foi modificado pelo homem, como os prédios construídos no entorno, o próprio visual moderno do empreendimento, as vias de acesso. Enfim, todo o resultado de interação do homem com o local do empreendimento garante melhorias no cenário pós-construção, conforme os pesquisados. Antes, o visual não tinha apelo moderno, e contrastava com o lindo pôr-do-sol do Guaíba, motivo de chamamentos constantes por parte do Poder Público e de empresas de turismo, para que a capital e o estado fossem visitados, na verdade um dos cartões postais dos pampas.

³³⁷ Zero Hora - ZH Zona Sul – Ano 3 – nº 33, jan. fev. 2008.

Eixo 2 – ASPECTOS SOCIAIS

Com relação ao **Eixo 2 – ASPECTOS SOCIAIS**, procurando saber o que pensavam os entrevistados sobre “antes e depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul”, (quanto ao nível de vida: moradia e equipamentos urbanos), responderam:

ANTES DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 7 – Aspectos sociais antes da construção (eram bons, era ruins, sem opinião)

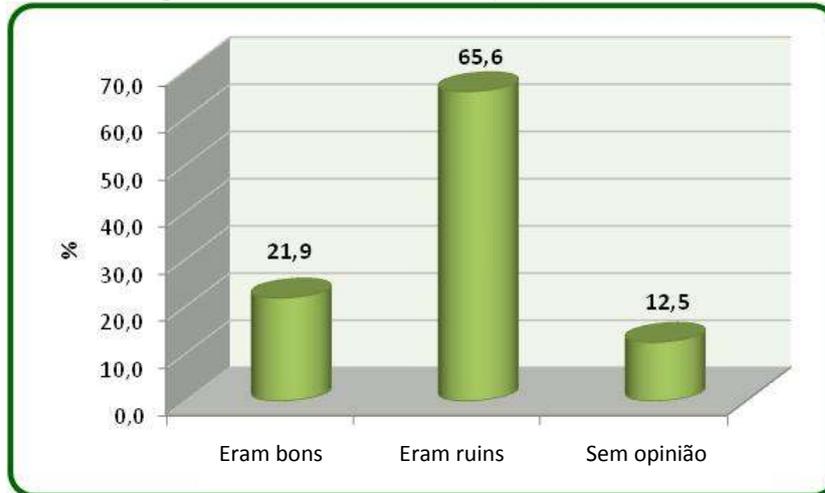
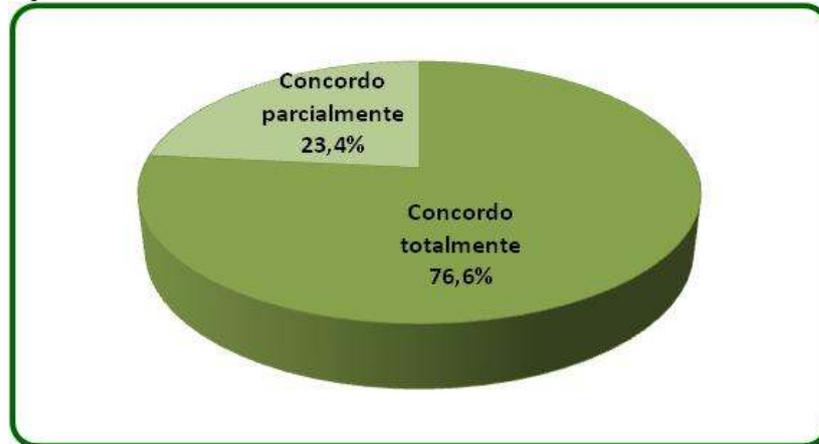


Gráfico 8 – Análise concordância dos aspectos sociais antes da construção - opiniões “eram bons”



Gráfico 9 – Análise da concordância dos aspectos sociais antes da construção - opiniões “eram ruins”



Sobre o eixo **ASPECTOS SOCIAIS** *antes da construção* do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes manifestaram que “eram ruins” em 65,6%; os que concordaram totalmente que “eram ruins” (76,6%), manifestaram que as condições do nível de vida: moradia e equipamentos urbanos eram ruins, visto que eram aspectos que se evidenciavam negativamente, como as moradias lindeiras ao empreendimento, ou seja, a Vila da Foz, composta por casebres precários e população excluída socialmente. Tinha também esgoto a céu aberto. A situação da Vila da Foz era única e destoava de todo o bairro onde o empreendimento foi construído. Notadamente é o que de fato se destacava, no tocante ao nível de vida e à moradia. Tratava-se de mais de 800 famílias vivendo em condições de miséria absoluta. O Departamento Municipal de Habitação (Demhab) enfrentou a situação realizando reuniões com engenheiros, advogados, *“mantendo contato e informando a população do andamento do processo. Fizemos várias reuniões explicativas com vídeos, esclarecendo como ficarão as famílias e as opções de moradias”*.³³⁸

Os equipamentos urbanos do entorno estavam precários pela falta de manutenção e de outros cuidados, e o local servia basicamente como passagem veicular dos que se deslocavam da Zona Sul para o Centro e vice-versa. A circulação de pedestres era arriscada e perigosa, tendo em vista as condições da via, que não dispunha sequer de acostamento.

DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 10 – Aspectos sociais depois da construção (melhoraram, pioraram, sem opinião)

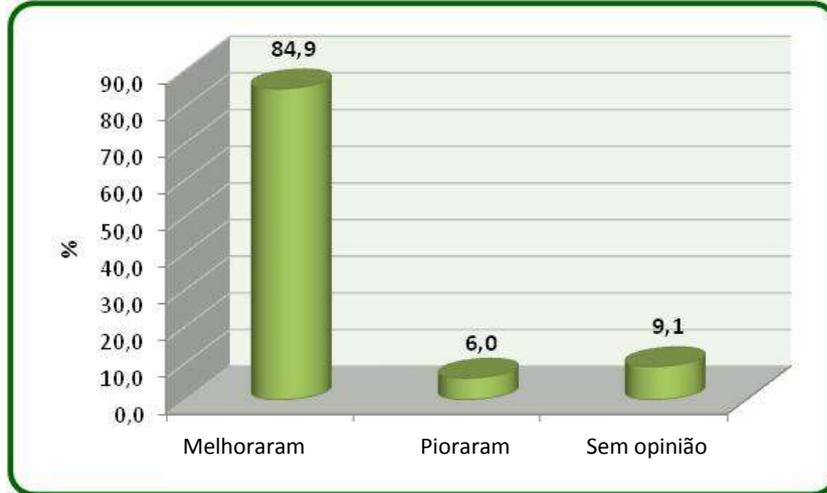
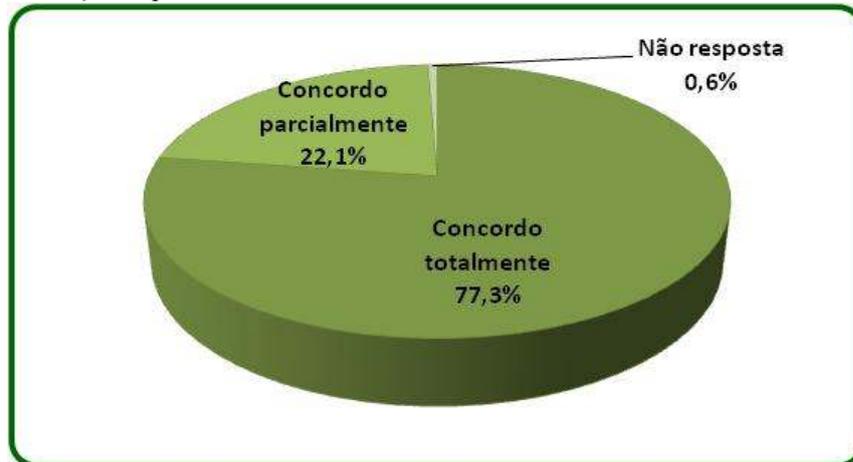


Gráfico 11 – Análise da concordância dos aspectos sociais depois da construção - opiniões “melhoraram”



³³⁸ Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=5737&p_secao=56&di=2008-03-11>. Acesso: 8 fev. 2011.

Gráfico 12 – Análise da concordância dos aspectos sociais depois da construção - opiniões “pioraram”



Depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes afirmam que os aspectos sociais “melhoraram” em 84,9%; e os que concordam totalmente, que “melhoraram” (77,3%), indicam que houve melhorias no nível de vida: moradia e equipamentos urbanos, após a construção; houve mudanças significativas para as pessoas e para o bairro, porque se verificou uma melhor gestão urbana com a instalação do empreendimento, o que não havia anteriormente, repercutindo nos equipamentos urbanos e na qualidade de vida das pessoas, bem como afetou o nível de vida e de moradia. Tal situação se confirma. “Hoje, já pode ser percebido sutilmente o aumento de estabelecimentos comerciais nos Bairros Cristal, Tristeza e Ipanema, focados na cultura e no lazer, [...]”.³³⁹ Além disso, é comum ver centenas de pessoas se exercitando às margens do Lago Guaíba nos fins de tarde, no calçadão em frente ao BarraShoppingSul, o que demonstra claramente a busca por uma melhor qualidade de vida. Isso não ocorria antes da implantação do empreendimento.

Contudo, a remoção das famílias que residiam na Vila da Foz, ao lado do empreendimento, e que foram encaminhadas para o loteamento/condomínio da Cristiano Kraemer, na Vila Nova, Zona Sul da capital, ou receberam bônus de R\$ 40 mil reais³⁴⁰, foi uma das grandes modificações urbanas, com impacto social, promovida no entorno.

³³⁹ Disponível em: <http://www.rozs.com.br/rozs/index.php?option=com_content&view=article&id=41:novos-empresendimentos-da-zona-sul-de-porto-alegre&catid=40:cultura-e-lazer&Itemid=27>. Acesso em: 11 fev. 2011.

³⁴⁰ Jornal Zero Hora – ZH Zona Sul, 7 mar. 2008, p. 4.

Eixo 3 – ASPECTOS ECONÔMICOS

Com relação ao **Eixo 3 – ASPECTOS ECONÔMICOS**, buscando saber a percepção dos entrevistados sobre “antes e depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul”, quanto à empregabilidade, renda, valorização imobiliária, informaram que:

ANTES DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 13 – Aspectos econômicos antes da construção (era bons, era ruins, sem opinião)

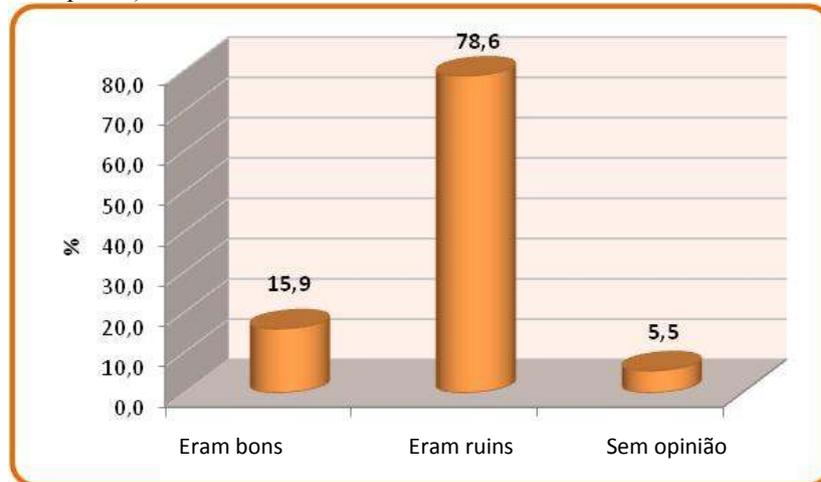
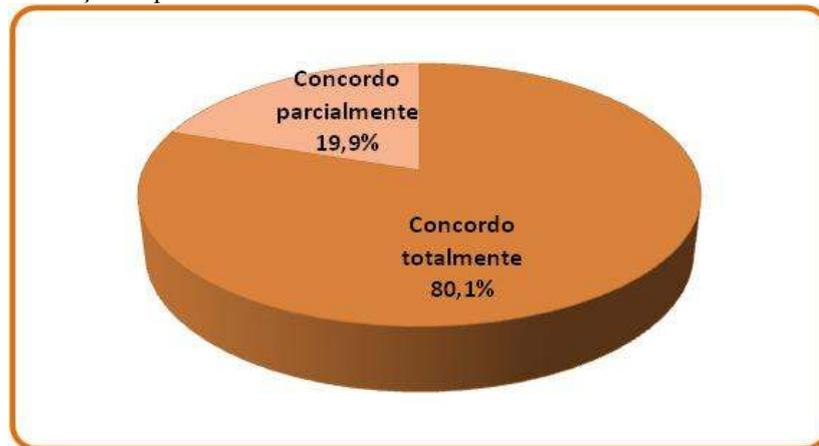


Gráfico 14 – Análise da concordância dos aspectos econômicos antes da construção - opiniões “eram bons”



Gráfico 15 – Análise da concordância dos aspectos econômicos antes da construção - opiniões “eram ruins”



Sobre o eixo **ASPECTOS ECONÔMICOS** *antes da construção* do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes informam que “eram ruins” em 78,6% e os que *concordaram totalmente* que “eram ruins” (80,1%), manifestaram que a empregabilidade, a renda, a valorização imobiliária eram desfavoráveis, visto que, na área do entorno, local da pesquisa, não havia grandes projetos com perspectivas de emprego e de renda para a região. Inexistiam na área do entorno, salvo pequenos comércios, outras possibilidades relativas ao item pesquisado. Precários, se comparados com as perspectivas anunciadas pelo empreendimento. Certamente os pesquisados viam, em tais mudanças, a possibilidade de emprego e renda, pois o número de empregos anunciados era de *2,5 mil diretos*.³⁴¹ Essa possibilidade acenava para a empregabilidade e a melhores condições de remuneração. Quanto ao setor imobiliário, “a valorização dos imóveis é mais uma razão para quem comemora a chegada do novo centro comercial, como a dona de casa Marcia Fraga, 44 anos.”³⁴²

³⁴¹ Zero Hora, 24 jan. 2008, p. 28.

DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 16 – Aspectos econômicos depois da construção (melhoraram, pioraram, sem opinião)

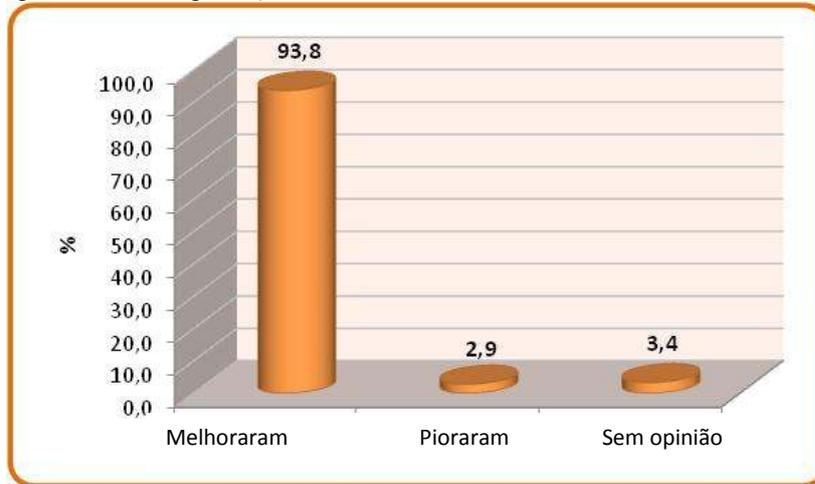


Gráfico 17 – Análise da concordância dos aspectos econômicos depois da construção – opiniões “melhoraram”



Gráfico 18 – Análise da concordância dos aspectos econômicos depois da construção – opiniões “pioraram”



Depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes afirmam que “melhoraram” em 93,8%, e os que *concordam totalmente* que “melhoraram” em 83,1%, indicaram que as melhorias na empregabilidade, renda, valorização imobiliária trouxeram a realidade da mudança, em se tratando da situação econômica. Para os pesquisados melhorou pela oferta de empregos. Sobre o tema, assim aponta Zero Hora: “Até pequenos comerciantes comemoram a chegada do novo empreendimento. Sem temer concorrência, estão de olho no aumento da circulação de pessoas na área”.³⁴³ Com o empreendimento, são computados em torno de 4 mil empregos diretos e mais 4 mil indiretos, considerando um tráfego de 1,2 milhões de consumidores ao mês. Referente à valorização imobiliária, assim noticia o Mercado Imobiliário de 16/7/2010:

Alexandre Spolavori, gerente de vendas da Guarida Imóveis, em Porto Alegre, destaca o Barra Shopping como um dos itens que valorizam a região. No primeiro ano após a entrega do empreendimento, os valores de imóveis em bairros, como Tristeza, Cristal e Camaquã cresceram cerca de 25%. Ele acrescenta que empreendimentos, da mesma forma que obras públicas, fazem o imóvel valorizar a partir do momento que saem do papel.³⁴⁴

Fica evidente que houve um aquecimento no mercado imobiliário na região do empreendimento. Foi o que a pesquisa apontou dos entrevistados.

³⁴³ Zero Hora - ZH Zona Sul, 11 jan. 2008, p.5.

Eixo 4 – ASPECTOS AMBIENTAIS

Com relação ao **Eixo 4 – ASPECTOS AMBIENTAIS**, procurando saber o que pensavam os entrevistados sobre “antes e depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul”, (quanto à fauna, flora, às melhorias gerais), responderam:

ANTES DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 19 – Aspectos ambientais antes da construção (era bons, era ruins, sem opinião)

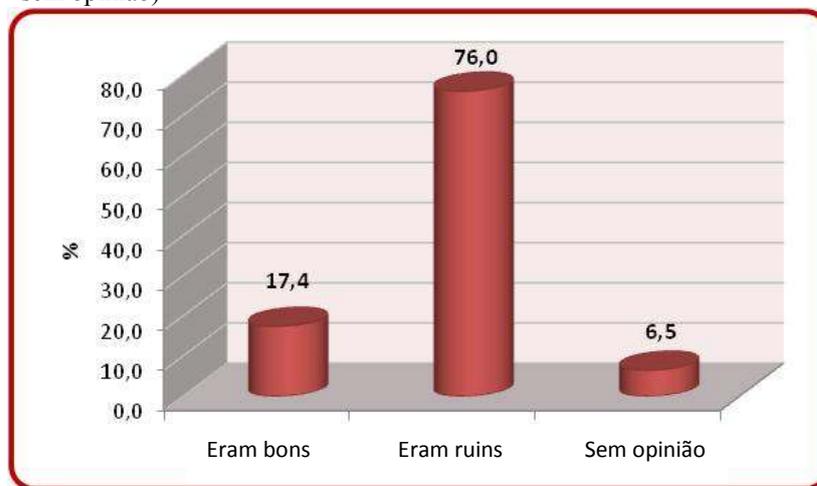
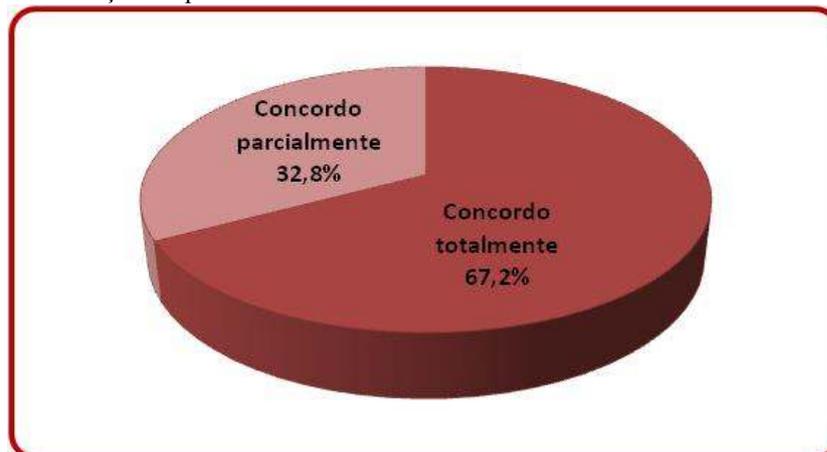
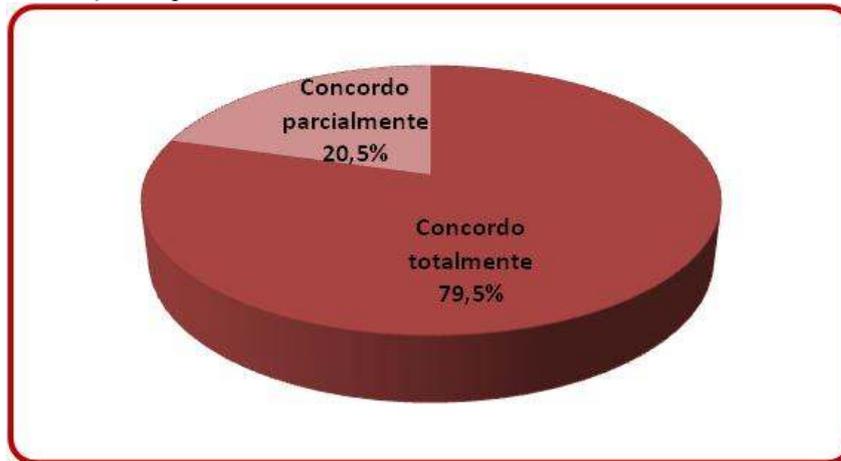


Gráfico 20 – Análise da concordância dos aspectos ambientais antes da construção – opiniões “eram bons”



³⁴⁴ Disponível em: <<http://revista.penseimoveis.com.br/especial/rs/editorial-imoveis/19,480,2973454,O-mapa-da-mina-conheca-as-areas-mais-valorizadas-para-comprar-imoveis-em-Porto-Alegre-e-Florianopolis.html>>. Acesso em 8 mar. 2011.

Gráfico 21 – Análise da concordância dos aspectos ambientais antes da construção – opiniões “eram ruins”



Sobre o eixo **ASPECTOS AMBIENTAIS** *antes da construção* do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes informam que “eram ruins” em 76,0%, os que *concordaram totalmente* que “eram ruins” (79,5%), manifestaram-se de igual forma à Avaliação Preliminar de Impacto Ambiental, página 6, realizada pela Empresa Brasileira de Planejamento:

[...] a área não apresenta problemas ambientais de maior relevância, principalmente por tratar-se já de zona eminentemente urbana, onde as características naturais da vegetação, flora e fauna já foram completamente alteradas; com relação especificamente à cobertura vegetal, a área apresenta apenas vegetação herbácea de origem antrópica [...].

Ou seja, como se constata pela pesquisa, as condições referentes à fauna e à flora no local são ruins, pois outrora já havia sido alterado o ambiente e não houve medida alguma para manter as características da área afetada.

A falta de arborização na Av. Diário de Notícias era uma realidade que causava efeito estético negativo, principalmente contrastando com o famoso pôr do sol do Guaíba, tão apregoado como ponto chamariz à visita turística.

DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 22 – Aspectos ambientais depois da construção (melhoraram, pioraram, sem opinião)

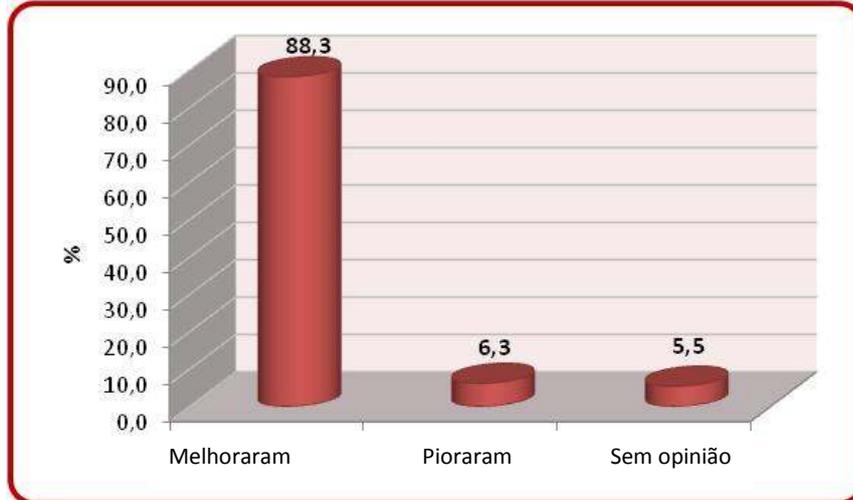


Gráfico 23– Análise da concordância dos aspectos ambientais depois da construção – opiniões “melhoraram”

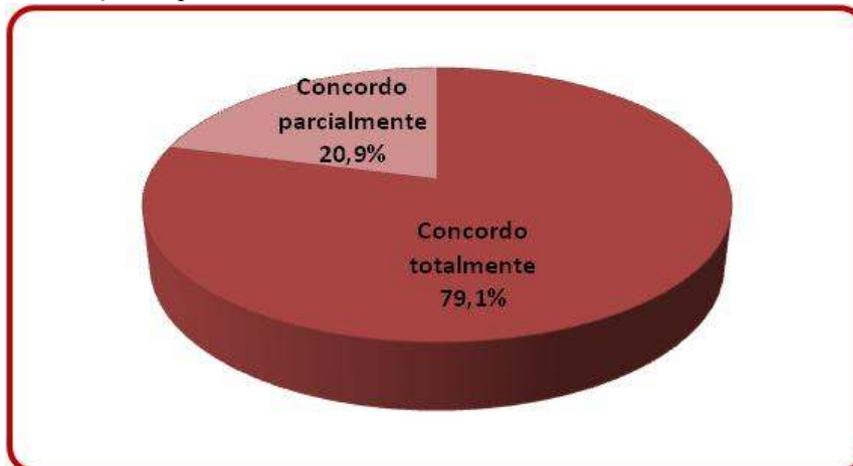
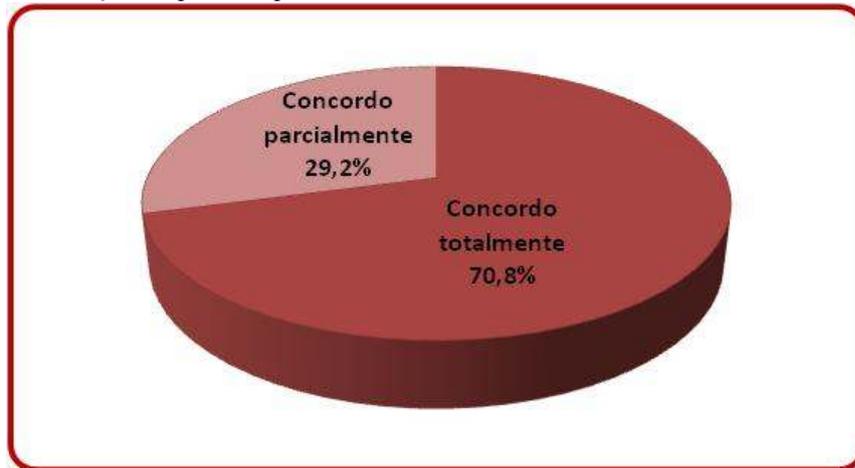


Gráfico 24 – Análise da concordância dos aspectos ambientais depois da construção – opiniões “pioraram”



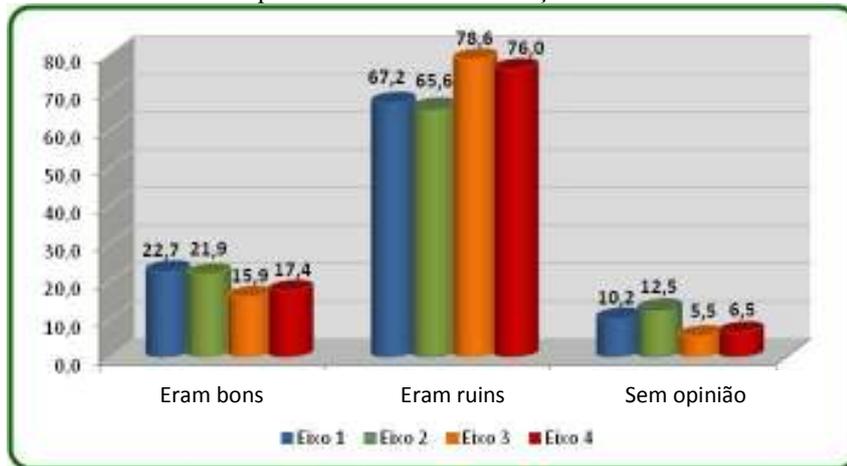
Depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul, os respondentes afirmam que “melhoraram” em 88,3%, e os que *concordaram totalmente* que “melhoraram” (79,1%), indicaram que à fauna e à flora tiveram melhorias; especificamente em relação à flora, medidas compensatórias indicam que, pela supressão de 550 exemplares da flora, em razão da construção, foi desencadeado o plantio de mais de 6 mil espécies em vários locais da área do entorno, incluindo praças do entorno, pátio interno e estacionamento do *shopping*. Tal efeito pode ser observado nos locais apontados no próprio empreendimento, onde se constata a existência de várias espécies que foram ali plantadas, bem como no canteiro central da Av. Diário de Notícias. O cenário paisagístico foi modificado, pois, com o plantio de espécies nativas comuns nas matas ribeirinhas do Lago Guaíba, houve o resgate da vegetação. Isso permitiu o retorno e a sobrevivência da fauna que habitava o local.

COMPARATIVO

Por fim, apresenta-se um **comparativo**, do “antes e depois da construção do empreendimento BarraShoppingSul” sobre os quatro eixos.

ANTES DA CONSTRUÇÃO

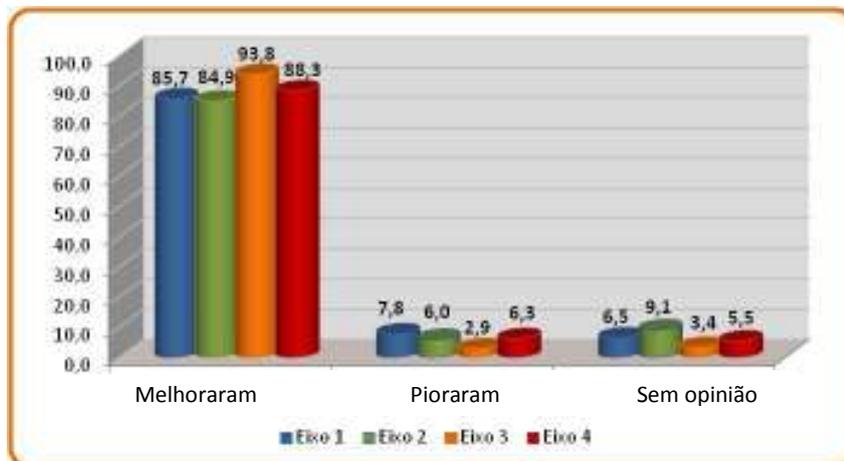
Gráfico 25 – Comparativo “antes da construção”



Conforme se evidencia, os quatro eixos referentes aos aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais eram *todos ruins* antes da construção do BarraShoppingSul.

DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

Gráfico 26 – Comparativo “depois da construção”



Os quatro eixos: aspectos físicos, sociais, econômicos e ambientais passaram a ser *melhorados depois da construção do empreendimento*. Conforme os dados apresentados, a construção do BarraShoppingSul, sob o ponto de vista dos pesquisados, efetivamente melhorou a área do entorno. Assim, adiante, busca-se cotejar os resultados da pesquisa comparativa com temas ambientais apontados no referencial, juntamente com aspectos da realidade cotidiana, visando a conjugar a doutrina ambiental, a percepção dos pesquisados, a realidade fática e a visão do pesquisador.

Notadamente, um empreendimento do porte do BarraShoppingSul altera o entorno como está expresso na pesquisa realizada, produzindo melhorias. Contudo, não se aquilata à pesquisa valor absoluto, permitindo-se assim determinadas observações.

A ocupação e o crescimento urbano são eventos que acompanham a humanidade, no caso específico ocorrido na área do entorno, uma comunidade (Vila da Foz) com 780 famílias, que foi removida com a aquiescência do Poder Público municipal e como uma das contrapartidas à construção do empreendimento BarraShoppingSul.

Houve o acompanhamento e engajamento de diversos órgãos do Executivo Municipal de Porto Alegre, bem como do Poder Legislativo do Município, para que tudo ocorresse dentro de determinados padrões, e a comunidade tivesse todo o acompanhamento. No entanto, fica evidente a exclusão social quando se “arruma outro lugar” para determinadas pessoas ficarem, dando espaço para outra parcela da sociedade, o que, no dizer de Maricato, seria “[...] uma parcela reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios”.³⁴⁵

Aquela comunidade, efetivamente à luz do Poder Público e dos empreendedores, não combinava com a grandiosidade do empreendimento, pois não foi tornado efetivo nenhum projeto de inclusão social, para que tais famílias permanecessem naquele local. A tônica era retirar as famílias daquele local, demonstrando que a remoção do muro imaginário do ter e não ter urbano, na prática, é um processo de complexa aplicação.

Os grandes empreendimentos, fomentando o meio ambiente artificial na orla do Lago Guaíba, já é uma realidade. Desde a Usina do Gasômetro assiste-se à eclosão se prédios e mais prédios, sejam do poder público, sejam da iniciativa privada. Ambos disputam espaços à uma paisagem privilegiada, tanto quanto ocorre com o BarraShoppingSul.

³⁴⁵ MARICATO, Erminia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 122.

Na cidade de Camboriú, em Santa Catarina, por vezes o sol fica impedido de chegar até a areia da praia por conta da sombra projetada dos edifícios altos e imponentes, conforme notícia publicada na Folha.com:

Os prédios altos se tornaram os vilões do verão na orla de um dos destinos turísticos mais procurados do litoral de Santa Catarina, em Balneário Camboriú. Os edifícios fazem sombra na praia a partir das 14h, “roubando” até seis horas de sol dos turistas - no horário de verão, as praias costumam ficar cheias até as 20h.³⁴⁶

Bem como se materializa no registro fotográfico abaixo:

Fotografia 5 - Sombra projetada dos edifícios altos na cidade de Camboriu



Fonte: Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/864680-predios-altos-roubam-sol-dos-turistas-em-balneario-camboriu-sc.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2011 Autor: Caio Cezar Nascimento/Folhapress

O fato não é isolado, em Maceió, no Estado de Alagoas, assim relata Krell sobre a construção de prédios altos na orla: “É óbvio que o turista que visita a capital alagoana procura por uma cidade mais tranquila, com prédios menos altos, praias intactas e belezas cênicas. Não há exagero na afirmação de que a construção vertical na orla causa efeito estético muito negativo para a beleza de qualquer área litorânea”.³⁴⁷

À revelia do estrago provocado na paisagem natural, tendo como exemplos as cidades retromencionadas e tantas outras que transformaram sua orla em escritórios e prédios

³⁴⁶ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/864680-predios-altos-roubam-sol-dos-turistas-em-balneario-camboriu-sc.shtml>> Acesso em 23 fev. 2011.

cinzentos, Porto Alegre segue transformando sua orla, adulterando o verde com prédios muito valorizados imobiliariamente, mas de onde as pessoas se evadem na primeira oportunidade, para procurar lugares repletos de verde, com lindas paisagens naturais.

O diferencial é o natural, é a natureza. À guisa da transformação, nossos edis aprovaram, e o Poder Municipal sancionou a Lei Complementar 400/1997, que alterou a Lei Complementar 116/1985, criando a Unidade Territorial de Comércio e Serviço 02, da Unidade Territorial Seccional Intensiva 45, estabelecendo um regime urbanístico modificado. Dentre outras inovações, aumentou a taxa de ocupação e a altura máxima dos prédios que passou a ser de até 80 metros, o que significa a autorização para construção de um paredão na orla do Lago Guaíba, que pela manhã projeta sombra sobre o Lago e, à tarde, priva parte dos moradores do Bairro Cristal do anunciado pôr do sol do Guaíba.

Segundo consta no Termo de Compromisso (Livro nº: 141-D, fls. 053, reg.: 6632) na cláusula do objeto, o referido termo “estabelece ajustes e obrigações entre o MUNICÍPIO e a EMPREENDEDORA, objetivando o desenvolvimento da cidade”. Assim, foi permutado um terreno público, diga-se bem público, em troca de reassentamento de 780 famílias que ocupavam a área, além da autorização legal para construir prédios com 80 metros de altura, alterando totalmente a configuração urbana dominante no Bairro Cristal.

O desenvolvimento sustentável contempla a conjugação simultânea do socialmente justo com o economicamente viável e o ecologicamente correto. Neste sentido, Krell leciona que

a administração empresarial moderna deve ser desenvolvida nos moldes da preservação ambiental. Na verdade, os empresários do setor turístico e imobiliário deveriam ser os primeiros a reconhecer que crescimento econômico e proteção ambiental não podem ser mais vistos como fins antagônicos, excludentes, mas devem ser conjugados para procurar realizar a qualidade de vida das pessoas e o bem-estar da sociedade. Sem respeito às condições e características naturais [...], não haverá um desenvolvimento verdadeiramente sustentável da cidade, mas o desperdício de um patrimônio paisagístico e turístico único em troca de um ganho monetário a curto prazo.³⁴⁸

Para o autor, a construção de prédios como Cristal Tower no BarraShoppingSul, provoca um verdadeiro “estrago na paisagem”; além de acabar com a estética natural, não pode ser sinônimo de desenvolvimento, como celebra o Termo de Compromisso.

³⁴⁷ KRELL, Andreas J. *Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió/AL*: a liberação de “espigões” pelo novo código de urbanismo e edificações. Maceió: EDUFAL, 2008. p.46.

³⁴⁸ KRELL, Andreas J. *Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió/AL*: a liberação de “espigões” pelo novo código de urbanismo e edificações. Maceió: EDUFAL, 2008. p.48.

Tal situação exige uma conduta proativa do Poder Público, no sentido de proteger, conservar e preservar as características naturais e ambientais de cada área, compatibilizando-as com o desenvolvimento urbano.

Os *shopping centers* propõem sensação de segurança e lazer, e se pode afirmar que substituem até praças, parques e outros espaços públicos, muitas vezes por alienação do próprio Poder Público, que não garante condições de frequentabilidade a tais locais. Assim cresce a demanda de público no BarraShoppingSul. Como estampado no seu *site*, são 1,2 milhões de pessoas por mês, certamente ajudando a alavancar o faturamento de R\$ 350 milhões por ano.³⁴⁹

Contudo ainda não há sequer previsão de que o Poder Público possa estabelecer medidas compensatórias em razão da lucratividade, o que seria um avanço para a sociedade no sentido de proteção ambiental, pois quanto mais pessoas frequentarem o local, certamente o impacto ambiental será maior. Medidas que possibilitem a atualização do impacto ambiental oferecendo contrapartidas a comunidade, principalmente do entorno, seja na forma de empregos, de treinamento ou formação de mão de obra para o enfrentamento das oportunidades de emprego.

O planejamento urbano é condição fundamental para se evitar o caos que vem tomando conta das grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e outras, onde não se tinha tal escopo. Muito embora fossem realizadas algumas obras, a aprovação para a construção de um prédio de até 80 metros, bem como de um empreendimento que recebe atualmente 1,2 milhões de pessoas por mês, com 4 mil vagas de estacionamento, certamente exigiria um planejamento adequado, não somente o alargamento das vias de sua fachada, mas também a adequação de outras vias de acesso. A elaboração do ato sancionatório da Lei Complementar 400/1997 se deu em 4.7.1997, conforme Diário Oficial de Porto Alegre da mesma data, e havia sido comprometido em 25.3.1997 (Termo de Compromisso – Livro 053, reg. 6632), muito embora a referida Lei tenha sido assinada em 27.06.1997. Assim, considerando-se apenas a publicação no Diário Oficial, com pouco mais de três meses certamente não se efetiva um planejamento urbano adequado que contemple a inserção de um prédio de até 80 metros numa área. No entanto, isso ocorre numa cidade como Porto Alegre, que se orgulha de ser uma das pioneiras em Plano Diretor.

³⁴⁹ Jornal do Comércio. Disponível em: <<http://www.skyscraperlife.com/projetos/14144-porto-alegre-rs-barra-shopping-sul-inaugurado-em-17-11-08-a-17.html>>. Acesso em 13 de mar. 2011.

Assim, identificam-se certas situações, nas quais “autorizações legais” chegam antes do planejamento, como o caso específico da Torre construída no BarrashoppingSul, a Cristal Tower, deixando em plano diverso o planejamento urbano, conforme figura 3.

Figura 2 - Torre Cristal Tower construída no BarrashoppingSul



Fonte: Disponível em: <<http://www.cristaltower.com.br>>. Acesso 20 abr. 2011.

Os equipamentos públicos urbanos, derivados de tal planejamento, são também inexistentes como o próprio planejamento urbano, que contemplou tal inserção na paisagem, posto que tal decorre de Lei e esta foi sancionada somente após 3 meses, depois de estabelecida, como obrigação do município aos empreendedores: exíguo prazo para se fazer um planejamento urbano adequado, contemplando também os equipamentos urbanos.

O planejamento deve anteceder a lei que o legitima, e esta deve ser instrumento de planejamento, de um grande empreendimento. Contudo, a estrutura viária, no seu entorno, é deficitária, o que pode ser verificado pelos congestionamentos ocorridos na área do BarraShoppingSul. Sobre tal situação, assim se manifestou o diretor da empresa: “EPTC alerta sobre congestionamentos na área do BarraShoppingSul”. O Diretor de Trânsito da EPTC, Sérgio Marinho, alerta que a situação deverá se repetir nos próximos finais de semana. “A circulação na Diário de Notícias foi tranquila para quem ia direto à Zona Sul. Os maiores

problemas de congestionamento foram para os condutores que circulavam pela Av. Padre Cacique, Centro-Bairro, e desejavam acessar a entrada do BIG”, avalia. Este fato deverá se repetir [...] destaca Marinho”.³⁵⁰

Em razão da grande circulação na área, a EPTC estabeleceu outras mudanças,

“[...] com o objetivo de proporcionar uma maior fluidez ao tráfego da região, uma das mais movimentadas da Zona Sul da Capital. Além das alterações, foram instaladas novas sinalizas para facilitar a travessia de pedestres e organizar os cruzamentos. As linhas de transporte público que atendem a região também serão alteradas na área”.³⁵¹

No tocante aos estudos e licenciamentos ambientais, observa-se que os estudos ambientais preliminares foram realizados em agosto de 1996, e, em abril de 1998, foram realizados estudos complementares relativos a aspectos ambientais. No entanto, o empreendimento somente foi inaugurado em 17 de novembro de 2008, com expedição de Carta de Habitação provisória, o que foi pactuado pelo de Termo de Compromisso (livro 595-D, fls: 174, Reg: 39663, da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre), datado de 17 de novembro de 2008, na mesma data da inauguração, contendo ainda em aberto obrigações do empreendedor, inclusive medidas preventivas e compensatórias relativas ao meio ambiente, que ficaram de ser cumpridas posteriormente, o que não empanou o brilho da inauguração.³⁵²

Cerca de 4 mil convidados participam na noite desta segunda-feira da cerimônia de inauguração oficial do BarraShoppingSul na Capital. O novo shopping abre as portas às 11h desta terça-feira. O primeiro centro de compras da Multiplan no Rio Grande do Sul terá 215 lojas distribuídas em mais de 68 mil metros quadrados, dimensão superior à do Shopping Iguatemi, até então o maior em atividade na Capital.³⁵³

O sistema viário apontado como melhoria na pesquisa, de fato é, e isso se constata na frente do empreendimento, na sua fachada e em duas rótulas de acesso já descritas, mais especificamente na Av. Diário de Notícias. Contudo, na Avenida Icaraí, paralela a esta, e situada logo atrás do BarraShoppingSul, a realidade é outra.

³⁵⁰ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade_smarty/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=3378&p_reg=99559>. Acesso em 23 abr. 2011.

³⁵¹ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_noticia=140302>. Acesso em 23 abr. 2011.

³⁵² Zero Hora, 17 nov. 2008.

³⁵³ Disponível em:

<<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1§ion=Economia&newsID=a2297522.htm>>. Acesso em 23 abr. 2011.

Conforme ZH Zona Sul do dia 4 mar. 2011, cujo título estampava: “Icaraí esquecida”: “o sentimento dos carros de quem circula pela Avenida Icaraí é de abandono. Parece que depois da duplicação da Avenida Diário de Notícias, a via paralela ficou esquecida. A situação de algumas calçadas dificulta a vida dos pedestres, e a praça que seria de lazer espanta quem passa por perto”. Complementa a moradora Vera Maria Lacerda no mesmo espaço jornalístico: “[...] um problema antiquíssimo na Avenida Icaraí, [...]. A pracinha que ali existe, com balanços e outros divertimentos infantis, está em completo abandono, tomada por mato e lixo. [...] Como ela esta nos fundos do BarraShoppingSul, ninguém se interessa.”

Importante é apontar que “a assessoria do BarraShoppingSul explica que, entre as contrapartidas da empresa para a cidade, não estão previstas praças, apenas as mudanças viárias no entorno do shopping e o reassentamento das famílias de baixa renda”.³⁵⁴

O sistema viário, se bem-planejado, ajuda a promover a circulação e garante a segurança de pedestres e veículos, assim, em descompasso com as amplas faixas da Av. Diário de Notícias, há as rotatórias que patrocinam reduções abruptas das vias, além de desprovidas de sinalização. Por exemplo, a Av. Diário de Notícias, no sentido bairro-centro, após passar pela frente do empreendimento, após a rotatória, a pista sofre estreitamento abrupto, conforme fotografia 6.

Fotografia 6 – Visualização do sistema viário - sentido bairro-centro



Fonte: Autor (2011)

³⁵⁴ Zero Hora - ZH Zona Sul, 7 mar. 2008, p.4.

O mesmo ocorre após o empreendimento, sentido centro-bairro, na Av. Diário de Notícias, com a Av. Guaíba, onde ocorre outra redução para uma pista singela, conforme fotografia 7.

Fotografia 7 – Visualização do sistema viário sentido centro-bairro



Fonte: Autor (2011)

Também se verifica outro estrangulamento, após a rótula da Av. Diário de Notícias com a Av. Padre Cacique, na Av. Chuí, no sentido centro-bairro, conforme fotografia 8.

Fotografia 8 – Visualização do sistema viário Av. Diário de Notícias com a Av. Padre Cacique



Fonte: Autor (2011)

Tais aspectos, relativos ao sistema viário, podem gerar conflitos em função da via; contudo, é importante salientar que a doutrina de trânsito apregoa o primado pela circulação segura, tanto de pedestres quando de veículos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este estudo, convém destacar a trajetória inicial que motivou a pesquisa, primeiramente de ordem pessoal, pois, como homem interiorano, o verde das matas e o rio sempre me produziram sensações prazerosas e, ao chegar em Porto Alegre, busquei alicerces na zona sul, visto suas características de exuberante beleza, além da proximidade com o Lago Guaíba e o contagiante pôr-do-sol.

Logo, com o passar dos anos e o aumento da população foram surgindo alguns prédios em desalinho com a cumeeira das casas, e outros acima destes; as árvores começaram a ser cortadas para garantir tais construções, e a região rapidamente começou a se modificar; a ida e a volta para o trabalho não tinham mais o cheiro de mato; o descanso, outrora regado pelo canto dos pássaros, passou a ser rumoroso. O homem estava interferindo na natureza, era preciso respeitar o meio ambiente.

Este trabalho procurou abordar no primeiro capítulo o caminho para o estudo sobre os impactos ambientais provocados por grandes empreendimentos, trazendo um estudo de caso em que o maior *shopping center* da Região Sul sendo investigado, analisado e avaliado criticamente em relação a sua comunidade de entorno.

No segundo capítulo, foi feita uma visão geral sobre o meio ambiente, o consumo e os grandes empreendimentos, com fulcro na ocupação e no crescimento urbano, pois, com o passar dos anos, o homem provocou alterações na natureza, interferindo no ambiente natural, conforme seus interesses e suas necessidades.

O cenário natural, já alterado pelas cidades, passou a sofrer modificações constantes, marcadas pelo dinamismo do crescimento urbano, que, com grandes empreendimentos, criam o meio ambiente artificial.

A busca do homem por contemplar suas necessidades, traduzidas modernamente por qualidade de vida, em meio ao capitalismo crescente, impôs a abordagem do desenvolvimento sustentável, como pressuposto basilar para a existência da vida, incluindo-se a fauna e a flora.

Ainda nesse capítulo, foram agregadas informações sobre o consumo em *shopping center*, com noções sobre aspectos legais e econômicos.

No terceiro capítulo, buscou-se contemplar aspectos legais sobre urbanismo direito urbanístico, além de abordagens sobre planejamento urbano, na busca de solução para o crescimento urbano desordenado, fundado na lei, na efetiva participação do Poder Público e

na participação popular, visando a somar ações para organizar espaços na sedimentação de melhores condições de vida, habitação, trabalho, circulação e lazer para todos.

É imperativo consignar-se, como fundamentais ao planejamento urbano, instrumentos como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, os equipamentos urbanos, o sistema viário, estudos e licenças ambientais, bem como medidas preventivas e mitigadoras.

No quarto capítulo contemplou-se o Estudo de Caso, em que se buscou identificar, investigar, analisar e criticar, para a concreção do objetivo geral e dos objetivos específicos deste estudo, sob a guarida do referencial teórico e mediante o que foi franqueado pela academia e capilarizar referenciais analíticos-jurídicos para a compreensão da desarmonia ecológica, como sintoma de uma crise. Nela se sobressai a importância e o papel da teoria e da prática do direito ambiental em auxiliar a sociedade a construir e fundamentar valores, instituições e comportamentos sociais e políticos compatíveis com a sustentabilidade da sociedade e da natureza.

Ainda, no tocante ao direito e à urbanização, são evidenciados os impactos produzidos pela ocupação urbana sobre o meio ambiente, diante das inadequações das normas urbanísticas, para garantir o desenvolvimento sustentável, que se traduz na arte de harmonizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, sem afetar o crescimento econômico, efetiva esperança para a humanidade.

A motivação nascente na academia irrigou a pesquisa de campo realizada, no sentido de identificar o conteúdo e as posições ambientais lá assimilados, com a realidade fática e a visão de uma comunidade do entorno de um grande empreendimento. Isso tornou evidente a larga conexão do Direito ambiental com as normas urbanísticas, com o propósito de preservar o meio ambiente urbano, e sua necessidade de aperfeiçoamento, para garantir a sustentabilidade, a inclusão social e a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.

Assim, constatou-se que, para atender à demanda da população em suas diversas necessidades, surgem os *shopping centers*, considerados no presente trabalho como empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio, sendo necessário, portanto, o cumprimento de exigências e a adoção de providências, a fim de que sua efetiva operação se concretize e não prejudique o meio ambiente.

O ideal é que o planejamento urbano, por meio dos diversos instrumentos, como o estatuto da cidade, o plano diretor, o zoneamento urbano, e outros, pudesse resolver os problemas derivados da relação homem/ambiente urbano harmonizando-os, como no caso da construção de grandes empreendimentos, como especificamente o BarraShoppingSul.

No entanto, tal situação não se perfectibilizou trazendo descompasso entre a aplicação do planejamento urbano e o empreendimento, motivado pela alteração repentina do regime urbanístico estabelecido para a área do empreendimento.

Quanto à infraestrutura, principalmente o sistema viário, que trouxe transtornos desde a sua implantação, até os dias atuais, este deveria, em tal tipo de empreendimento, estar pronto e em operação antes do início das obras, a fim de que a estrutura fosse testada, avaliada e não viesse a provocar sequelas decorrentes de sua operação à comunidade do entorno, por constantes congestionamentos, pois, como se verificou, tal sistema foi modificado praticamente apenas na fachada do empreendimento.

No aspecto social, a exclusão foi solução implementada, na medida em que o Poder Público permitiu a remoção de famílias para local diverso, possibilitando que aquela área fosse, após valorizada pelo empreendimento, utilizada para fins imobiliários.

Assim, o estudo, de forma mais abrangente, aponta sobre a valorização imobiliária em terrenos públicos que são transacionados antes da ocorrência da valorização, bem como as alterações legislativas que propiciaram tal negócio, quanto ao aspecto meio ambiente e ao planejamento urbano.

O estudo do impacto ambiental realizado pelo empreendedor, considerou que, apesar de haver órgãos técnicos no município, principalmente no que tange ao meio ambiente, seria prudente ao ente municipal buscar parceria com instituições acadêmicas que pudessem avaliar o instrumento e contribuir. Pois, no caso específico, além do decurso acentuado de prazo de 11 anos, considerando a data de feitura do estudo ambiental (1997) até a efetiva licença de operação provisória do empreendimento (2008), obtida no dia da inauguração, vários impactos certamente se alteraram, como, por exemplo, o da circulação viária que, só nos últimos 10 anos, teve sua frota aumentada em 52% em Porto Alegre.

Assim, normas e padrões urbanísticos definidos para o local, referentes ao sistema viário certamente sofreriam alterações, implicando atualização de áreas verdes, o traçado das vias e principalmente a localização e implementação de equipamentos institucionais, de acordo com a nova realidade.

A política e o sistema nacional do meio ambiente têm garantido aos municípios competência para a gestão ambiental. Contudo, o município não deve se submeter ao projeto realizado pelo empreendedor, mas orientá-lo de acordo com seu planejamento urbano e com demais instrumentos que embasam sua gestão de desenvolvimento municipal.

Empreendimentos de tal porte têm repercussão além dos limites do município. Por isso recomenda-se a necessidade de estudar o impacto no tecido regional ou intermunicipal,

no que se refere ao meio ambiente. Diante disso se vislumbra a necessidade de atuação conjunta, mediante mecanismos ambientais municipais para a anuência de implementação, dispondo de corpo técnico capaz de planejamento e gestão integrada.

O empreendimento analisado foi erigido num dos municípios com maior e melhor organização política, administrativa e ambiental do estado e quíça do País. No entanto, observa-se que, se tal empreendimento ocorresse em município diverso, sem tamanha estrutura, os impactos ao meio ambiente seriam bem maiores. Portanto, mesmo em respeito à gestão municipal, mas com maior respeito e proteção ao meio ambiente, considera-se pertinente que, em projetos de tal vulto, haja a promoção de instâncias comuns, e a administração estadual apoie o município no cumprimento de seu papel, qualificando e promovendo a integração estado/município. Contudo, que seja de maneira rápida, de modo à atender a demanda provocada pelo desenvolvimento urbano.

Muito embora o segmento da pesquisa tenha se manifestado no sentido de haver melhorias, mesmo na ocorrência de impactos ambientais decorrentes da construção do empreendimento e demonstrando de certa forma estar satisfeito com a modernidade implementada, constata-se haver precariedade no conhecimento da temática meio ambiente. Mais precisamente, não identificam problemas que interferissem de alguma forma no ecossistema em que vivem; estão carentes de uma visão mais ampla da questão e dos fatos que os cercam cotidianamente.

Se tal identificação, quanto aos impactos ambientais, não ocorre com moradores de uma zona urbana, cuja escolaridade e padrão de vida estão dentre os melhores da capital, precisa-se ampliar o conhecimento e o debate sobre meio ambiente, a fim de qualificar a participação popular, visando à melhoria das condições de gestão das cidades e do processo político de ordenação urbana. Isso passa forçosamente a inserir, em todos os segmentos sociais, a educação ambiental, como pressuposto ao exercício pleno da cidadania.

Vigorosa é a importância da academia em preparar, instrumentalizar, capacitar e motivar elos, para identificar os problemas ambientais; para compreender os seres vivos; para situar o ser humano como parte de um todo harmônico e vértice dos problemas ambientais; analisar os conflitos e buscar alternativas para ampliar, mediante educação, o sentido de preservar para evitar a destruição.

É preciso ter consciência de que eventos ocorridos no nosso quintal podem ter relevância regional, nacional e mundial, pois os impactos ambientais acontecem e não são isolados. A natureza não obedece às fronteiras delineadas pelo homem, não obedece à política e não obedece ao capital.

A consciência que deve conduzir os homens é a consciência planetária, em que se tem como ponto primordial que a Terra é a casa de todos. Não nos cabe mais o direito de ignorar que somos ignorantes, pois não é mais a nossa volta para casa que terá o caminho alterado, sem árvores, sem rio, sem canto dos pássaros. Não haverá mais caminho, não haverá árvores, não haverá rio e não haverá pássaros.

REFERÊNCIAS

- ACKEL, Diomar. *Direito dos animais*. São Paulo: Themis, 2001. p. 26.
- ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. p. 45.
- ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldo; ALTMANN, Alexandre (Org.). *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: Educ, 2009. p 75.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 286-287.
- ARAGÃO, Alexandra. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). *Direito constitucional ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 43.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. São Paulo: Universidade São Paulo, 1981. p. 138.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS. Disponível em: <<http://www.portaldoshopping.com.br/sobreosetor>>. Acesso em: 30 ago. 2010.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS. *Planejamento Urbano*. Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano. Rio de Janeiro: Usaid, 1964. p. 5.
- AYALA, Patrick Araújo. In: LEITE, Rubens Moraes (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Bortoux, 2000. p. 77.
- BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 30.
- BARROS, Francisco Carlos Rocha de. *Comentários à lei do inquilinato*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 295.
- BENJAMIM, Antônio Herman. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 86.
- BUTZKE, Alindo; KÖHLER, Graziela de Oliveira. *Revista Trabalho e Ambiente*, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, v. 5, n. 9, p. 91, jul./dez. 2007
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 208.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 8 fev. 2010.

BRASIL. *Lei nº 9.795, de 27 de Abril de 1999*. Dispõe sobre a Educação Ambiental, Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

BUENO, L. M. M. O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE REGENERAÇÃO AMBIENTAL DAS CIDADES, 2005, Rio de Janeiro. *Anais*, Rio de Janeiro, 2005. p. 6.

BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1993. p. 86.

BUTZKE, Alindo; KÖHLER, Graziela de Oliveira. *Revista Trabalho e Ambiente*, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, v. 5, n. 9, p. 91, jul./dez. 2007.

CALGARO, Cleide. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, p. 148, v.3, n.5, p. 148, jul./dez.) Educs, 2005.

CARLOS, Ana Fani A. *A cidade: repensando a geografia*. 4. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1999. p. 33.

CHAGAS, Márcia Correia. Espaços públicos e exclusão social. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de. (Org.) *Temas de direito ambiental*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 273.

CLEMENTE FILHO, Felipe Damião; BRESCIANI, Luis Paulo. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, v.5, n.8, p. 48, jan./jun. Educs, 2007.

COELHO, Fábio Ulhoa; OLIVEIRA, Juarez de. *Comentários à lei de locação de imóveis urbanos*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 336-337.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio. 2010.

DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: *Direito urbanístico e ambiental*. DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 33.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 193.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 218-219.

DILL, Michele Amaral. *Educação ambiental crítica: a forma da consciência ecológica*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2008. p. 29.

DINIZ, Maria Helena. *Tratado teórico e prático dos contratos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 33.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 73-112.

ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

FARIAS, Talden Queiroz. O conceito jurídico de meio ambiente. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, 35, 01/12/2006 [Internet]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546> Acesso em: 08 fev. 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado sócio ambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 215.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 208.

FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. Del Rey, Belo Horizonte, 1998. p. 11.

FERREIRA, Heline Sivini. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, José J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.) *Direito Constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 262-263.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 219.

FUSTEL, Colanges de. *A cidade antiga*. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Américas, 1967. p. 11.

GASPARINE, Diogenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: NDJ. 2002. p. 3.

GEIGER, Pedro P. *Tendências da urbanização contemporânea*. In: Gonçalves, Maria Flora (Org.) Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 29.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. p. 69.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 47.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 22.

HALL, Peter. *Cidades del mañana: história del urbanismo em el siglo XX*. Traducción de Consol Freixa. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996. p. 238-239.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 387.

JORNAL ZERO HORA de 23 de julho de 2010. p. 32.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 67.

KRAFTA, Rômulo. Urbanismo Municipal. In TUCCI, Carlos E. M.; MARQUES, David de Motta. (Orgs.) *Avaliação e controle da drenagem urbana*. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2001. p. 233.

KRELL, Andreas J. *Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió/Al: a liberação de “espigões” pelo novo código de urbanismo e edificações*. Maceió: EDUFAL, 2008. p.118.

KRELL, Andreas J. *Discrecionabilidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 112.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 106.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 153-154.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela. Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2001. p. 152.

LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 307.

LOSSO, Thais Cercal Dalmina. Princípios da política global do meio ambiente no estatuto da cidade. In: SILVA, Bruno Campos. *Direito ambiental: enfoques variados*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004, p.60.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 42.

MAUSBACH, Hans. *Urbanismo contemporâneo*. Lisboa: Lisboa, 1981. p. 23.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 231 232.

MARECHAL, Jean-Paul. *A economia, o emprego e o ambiente; o racional e o razoável*. Lisboa: Piaget, 1999. p. 18.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias- planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 122.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; PINTO, Roberto Wilson Renault; OLIVEIRA, Fernando Albino de. *A natureza jurídica das locações comerciais dos shopping centers: shopping centers: questões jurídicas : doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 79.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 522.

MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 33.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3.ed. Revista, atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 201.

MILARÉ, Edis (et al.). *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul. experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. 2. ed. São Paulo Universidade de São Paulo. 2002.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1276.

_____. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 428.

MILARÉ, Edis. Estudo Prévio de impacto ambiental no Brasil. In: AB'SABER, Aziz Nacib; PLANTENBERG, Clarita Müller (orgs.). *Previsão de impacto ambiental no leste, oeste e sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. p. 53-83.

MORAES, Anselmo Fábio de; GOUDARD, Beatriz, OLIVEIRA, Roberto de. Reflexões sobre a cidade, seus equipamentos urbanos e a influência destes na qualidade de vida da população *Revista Internacional Interdisciplinar Inter Thesis*, v. 5, n. 2, p. 99. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/4984/10881>> Acesso em: 20 fev. 2011.

MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 174-175.

_____. *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 49.

MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade*. Anotações à Lei n. 10.257, de 10-07-2001. 2. ed. Rev., e atual., São Paulo: Saraiva, 2008. p. 2.

MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965. p. 13.

OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. *Metodologia da pesquisa científica*. Guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos. 3. ed. Florianópolis: Visual Books, 2008.

OLIVEIRA, Claudia Alves de. *Meio ambiente cotidiano: a qualidade de vida na cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 60.

OST, François. *A natureza a margem da lei*. Lisboa: Piaget, 1995. p. 218.

PADILHA, Valquíria. *Shopping center: a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 55.

PINTAUDI, Silvana Maria; FRUGOLI JUNIOR, Heitor (orgs.). *Shopping centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1992. p. 15-16.

PINTO, Roberto Wilson Renault; OLIVEIRA, Fernando Albino de. *Shopping centers: questões jurídicas*. Doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 7.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 143.

POPPER, Karl Rudolf. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix/EDUSP, 1975.

RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul, Educs, 2007. p.163.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 19.

RIBEIRO, Helena. *Estudo de imposto ambiental como instrumento de planejamento*. Curso de gestão ambiental. São Paulo: Manole, 2004. p. 778.

RICHARDSON, Roberto Jarra. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 89.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: J. Oliveira, 1999. p. 2.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao projeto de pesquisa*. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. p. 15.

SAULE JÚNIOR, Nelson Estatuto da cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 77-119.

_____. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 48-54.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 18.

_____. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 5.

SERVILHA, E. R. *As áreas de preservação permanente dos cursos d'água urbanos para a ordem pública. Município de Campinas/SP*. 2003. 74 p. Dissertação Mestrado em Engenharia Civil - Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010. p. 268.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva. *Monografias e teses: das normas técnicas ao projeto de pesquisa – teoria e prática*. Brasília: Consulex, 2005. p. 13.

TOBA, Marcos Mauricio. Do estudo de impacto de vizinhança. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coords.) *Comentários ao estatuto da cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.163.

VECHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 124.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *RS urgente: plano diretor de Porto Alegre: mudança para pior*. Disponível em: <<http://rsurgente.opsblog.org/2009/11/12/plano-diretor-de-porto-alegre-uma-mudanca-para-pior/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

WOLFF, Joseff. El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme a la ley federal de ordenación urbanística”, in la ley federal alemana de ordenación urbanística y los municipios, p. 14. apud SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 32.

XAVIER, Laécio Noronha. Construção do futuro intelectual das cidades e meio ambiente. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de. (Org.) *Temas de direito ambiental*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 225-262.

APÊNDICE - PESQUISA DE OPINIÃO

A edificação do empreendimento Barra ShoppingSul trouxe modificações que alteraram o modo de vida das pessoas que vivem no entorno do empreendimento. Avalie esses impactos:

EIXO 1 - ASPECTOS FÍSICOS

Considerando sustentabilidade do local: solo, água, circulação e qualidade do ar, comportamento térmico, nível de ruído, sistema viário, urbanismo, paisagismo.

a) ANTES DE CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> era bom | <input type="checkbox"/> era ruim | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

b) DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> melhorou | <input type="checkbox"/> piorou | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

EIXO 2 - ASPECTOS SOCIAIS

Considerando o nível de vida: acesso a educação, saúde, cultura.

a) ANTES DE CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> era bom | <input type="checkbox"/> era ruim | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

b) DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> melhorou | <input type="checkbox"/> piorou | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

EIXO 3 - ASPECTOS ECONÔMICOS

Considerando empregabilidade, renda, valorização imobiliária

a) ANTES DE CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> era bom | <input type="checkbox"/> era ruim | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

b) DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> melhorou | <input type="checkbox"/> piorou | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

EIXO 4 - ASPECTOS AMBIENTAIS

Considerando fauna, flora, infra estrutura (esgoto, resíduos, drenagem), paisagismo, saneamento básico (água)

a) ANTES DE CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> era bom | <input type="checkbox"/> era ruim | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

b) DEPOIS DA CONSTRUÇÃO

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> melhorou | <input type="checkbox"/> piorou | <input type="checkbox"/> sem opinião |
| <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | <input type="checkbox"/> Concordo Totalmente | |
| <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | <input type="checkbox"/> Concordo Parcialmente | |

ANEXOS

ANEXO A

Shopping dará impulso à zona Sul

Meta do BarraShoppingSul, com inauguração em agosto de 2008, é atrair 1 milhão de pessoas/mês

Maicon Bock / enviado especial

Rio de Janeiro — O início da operação do BarraShoppingSul em Porto Alegre, antecipado de novembro para 15 de agosto de 2008, promete impulsionar o desenvolvimento da zona Sul da Capital atraindo até 1 milhão de pessoas por mês. O empreendimento de R\$ 300 milhões da Multiplan, originalmente denominado Cristal Shopping, é considerado capaz de transformar a área, a exemplo do verificado com o bairro Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, após a inauguração do BarraShopping, em 1981. Na cidade fluminense, o shopping foi construído em área pouco habitada que registrou, posteriormente, uma das maiores explosões demográficas do país.

O presidente da Multiplan, José Isaac Peres, afirmou ontem não ter dúvidas de que o BarraShoppingSul fará o mesmo com a zona Sul de Porto Alegre. "Os dois projetos têm conceitos parecidos. Veremos em Porto Alegre o que um empreendimento pode fazer com uma região", previu. A área de 187 mil metros quadrados adquirida em 1997 do Hipódromo do Cristal terá 81 mil metros quadrados de área construída. Paralelamente ao ritmo acelerado no canteiro de obras, desde novembro passado, a empresa lança oficialmente o empreendimento na próxima terça-feira com 110 das 234 lojas já comercializadas. Parte das lojas-âncora já fechou contrato para atuação no novo shopping, como Renner, Colom-



Empreendimento terá lançamento oficial na próxima terça-feira

bo, Paquetá Esportes, Cinemark e MegaZone. Outros seis estabelecimentos de segmentos variados, incluindo um centro de eventos e um restaurante, estão em fase de negociação.

O Hipermercado Big, da Wal-Mart, instalado desde 1998, também integra o projeto como loja-âncora. Após a inauguração do shopping, será erguido um complexo que compreende um prédio de escritórios, um hotel e um apart-hotel. A construção de duas torres residenciais ainda é avaliada. No futuro, poderá ser criado um centro médico, com clínicas e hospital-dia, a exemplo do que já existe no Rio. Serão 3.924 vagas de estaciona-

mento. As lojas serão distribuídas em dois pavimentos. A estrutura permitirá a ampliação de mais um pavimento. Com foco no entretenimento, o BarraShoppingSul terá oito salas de cinema e área de jogos eletrônicos aliada a pistas de boliche automatizadas com dimensões oficiais. A sala de jogos será o maior parque indoor da América Latina.

Uma das novidades do empreendimento será a atuação de "shopping moças", funcionárias que circularão prestando informações e ajudando clientes. Entre 15 de maio e 15 de junho do ano que vem, a companhia Cirque du Soleil apresentará o espetáculo "Alegria" na área onde está sendo construído o shopping, como preparação para a inauguração.

Durante uma década, o projeto de construção do shopping ficou apenas no papel. Conforme Peres, a empresa preferiu aguardar a conclusão da III Perimetral para o início da obra visando não repetir um erro cometido em Portugal. O Shopping Cascais, construído pela Multiplan, aguardou três anos pela conclusão de uma importante auto-estrada, considerada vital para o acesso dos clientes ao empreendimento. Até a inauguração do BarraShoppingSul, a Multiplan e a prefeitura têm pela frente a conclusão da duplicação da avenida Diário de Notícias e a transferência de cerca de 700 famílias que vivem às margens do arroio Cavalhada. Nos últimos anos, aproximadamente 600 já foram transferidas.

ANEXO B

Perguntas de moradores sobre o shopping

Totalmente locado desde novembro do ano passado, o BarraShoppingSul adiou sua inauguração em 30 dias. De acordo com a assessoria de imprensa, devido à falta de mão-de-obra especializada e à frequência de chuvas intensas, a previsão de o novo empreendimento abrir as portas para o público é 15 de setembro. O atraso de um mês não prejudicará o cronograma de apresentações do Cirque du Soleil

na Capital. A trupe estreia em 15 de maio e deverá utilizar apenas o estacionamento do local.

Leitores da região enviaram questionamentos sobre a obra, que está na fase estrutural e de instalação e pode ser acompanhada em vídeo pelo www.barrashoppingsul.com.br

Confira, a seguir, suas perguntas e sugestões e as respostas dos responsáveis:

O leitor João Carlos, morador do Cristal, enviou um e-mail para o caderno ZH Zona Sul questionando sobre compensações ambientais do novo empreendimento no seu bairro. Ele sugere que se faça praças em duas áreas do terreno do Hipódromo Cristal.

- Como morador do Cristal, gostaria de ver meu bairro mais bonito do que já é - escreveu João Carlos.

*A assessoria do BarraShoppingSul explica que, entre as contrapartidas da empresa para a cidade, não estão previstas praças, apenas as mudanças viárias no entorno do

Morador da Vila Assunção, que preferiu não se identificar, ligou para a Redação preocupado com boatos que circulam pelo bairro sobre a transferência de parte das famílias da Vila da Foz para o morro localizado nos fundos do Hospital da Brigada Militar.

- A comunidade teme pela questão do lixo e da segurança - diz.

*Segundo o diretor do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), Nelcar Tessaro, não existe essa possibilidade. Ele explica que as 227 famílias

que vivem na foz do arroio têm dois destinos: podem optar por receber o bônus de R\$ 40 mil ou se mudar para o condomínio que está sendo construído na Vila Nova, para onde já foram 716 famílias. A previsão para concluir a retirada da comunidade do Cristal é final de maio.

ZERO HORA.COM

Você tem dúvidas sobre a obra do BarraShoppingSul? Deixe suas perguntas em www.zerohora.com/participe

ANECO C

Circula nos bairros **Ipanema, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição, Sétimo Céu, Cristal e Cavalhada**

O que mudará na paisagem?



◆ Texto e foto enviados por José Augusto Roth



"Recentemente tirei essas fotos a bordo de um avião ultraleve, as quais considero bastante significativas para avaliar o que podemos esperar para o futuro. Uma delas mostra todo o complexo do BIC e do BaraShoppingSul, além das escadarias do Estaleiro S4 e as torres do Círculo do Sabão. Outra imagem que registrei mostra claramente a poluição provocada pelo despejo do Armaio Cavalhada no Guaribu, o que deverá ser eliminada com o projeto da nova estação de tratamento de esgoto no Sertaria. A comunidade está muito preocupada com a possibilidade de o projeto da

Ponta do Estaleiro ser aprovada com as torres de edifícios de apartamentos, além do movimento do Museu Ibeel Camargo e do BaraShoppingSul, que também tem previstas torres residenciais na sua planta original.

De acordo com o site do BaraShoppingSul, o shopping vai integrar um complexo formado por um prédio comercial, um hotel, duas torres residenciais e um centro de eventos, em sintonia com a tendência internacional de desenvolver 'mini-cidades' em torno dos centros de compras, lazer e serviços.

Memo com a duplicação da Avenida Diária de Notícias, a nossa rede viária estará preparada para receber o grande incremento no tráfego de veículos na região? De mesma forma, a infraestrutura de serviços como energia, água e esgoto terá capacidade para suportar a demanda proveniente do aumento da população? Essas são dúvidas e preocupações dos moradores."

ZERO HORA.COM

Você tem outras dúvidas em relação às mudanças que ocorrem na Zona Sul? Opine em www.zerohora.com/participe



Roth fotografou a região a bordo de um ultraleve e questiona se a área tem infraestrutura para suportar o crescimento

Contrapontos

O que diz o secretário do Planejamento Municipal, Ricardo Gothe

■ Todos os novos projetos para a região estão sendo analisados em conjunto. Cada um tem seu estudo de impacto a partir do qual se determinam os contrapontos, que devem garantir a infraestrutura à qual o leitor se refere. Também na Câmara de Menções mais uma ferramenta de planejamento urbano, a Operação Urbana Consorciada. Em breve, também poderemos contar com o estudo de impacto de vizinhança, que deverá aprofundar o estudo de impacto ambiental que temos hoje. Desde 2007, temos um grupo que estuda o uso e a ocupação do solo da Zona Sul no intuito de evitar uma ocupação irregular, natural das grandes cidades, e de preservar o ambiente.

O que diz o técnico em Trânsito e Transporte da EPTC, Julio Miranda

■ Projeteiros as mudanças no Diário de Notícias e no seu entorno para suportar o fluxo daqui 10 anos. Consideramos um incremento de 1,5% ao ano, além do que o complexo do BaraShoppingSul deve atrair. Além da duplicação no Diário, negociamos com a Odebrecht o contraponto que ela deve à prefeitura para duplicar um trecho de Wenceslau Escobar. Caso não seja executado, podemos ter problemas no encontro das duas avenidas. Outro contraponto da Municipal, que ainda não está em andamento, é a reformulação do cruzamento da Itaipu com a Campos Velho, onde será trocado o semáforo de três tempos por um de dois, dando mais fluidez ao tráfego. Costumamos de coordenar tudo com a inauguração do shopping, prevista para outubro.