

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DE CONHECIMENTO DAS CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGDir
MESTRADO ACADÊMICO

AULUS EDUARDO TEIXEIRA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GUARDAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DE
PROTEÇÃO PREVENTIVA DO AMBIENTE URBANO**

CAXIAS DO SUL/RS

2018

AULUS EDUARDO TEIXEIRA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GUARDAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DE
PROTEÇÃO PREVENTIVA DO AMBIENTE URBANO**

Dissertação apresentada à Banca de Avaliação como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito – UCS/PPGDir.

Linha de pesquisa do Programa: Direito ambiental, políticas públicas, direito socioeconômico.

Orientadora: Professora Dra. Cleide Calgaro

CAXIAS DO SUL/RS

2018

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

S729p Souza, Aulus Eduardo Teixeira de
Políticas públicas e guardas municipais como instrumentos de
proteção preventiva do ambiente urbano / Aulus Eduardo Teixeira de
Souza. – 2018.

132 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa
de Pós-Graduação em Direito, 2018.

Orientação: Cleide Calgaro.

1. Direito ambiental. 2. Guardas municipais. 3. Proteção ambiental. 4.
Política pública. 5. Poder de polícia. I. Calgaro, Cleide, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Paula Fernanda Fedatto Leal - CRB 10/2291

POLÍTICAS PÚBLICAS E GUARDAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO PREVENTIVA DO AMBIENTE URBANO

Aulus Eduardo Teixeira de Souza

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 obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 05 de outubro de 2018.

Professora Dra. Cleide Calgaro (Orientadora)
Universidade Caxias do Sul

Professor Dr. Adir Ubaldo Rech
Universidade Caxias do Sul

Professor Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira
Universidade Caxias do Sul

Professor Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Universidade de Passo Fundo
Universidade do Vale do Itajaí

Professor Dr. Roberto Alfonso Viciano Pastor
Universidade de Valência – Espanha

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às lutas e glórias deste ciclo acadêmico unguído com sangue, suor e lágrimas, especialmente, à minha amada e adorável esposa Adriana A. Rosso de Souza, personificação da família, cuja paciência, amor e compreensão, permitiram levar a termo este projeto de vida.

AGRADECIMENTOS

Por dever de justiça e equidade sobrelevo meu sentimento de gratidão àqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o alcance do objetivo proposto. E, de forma especial, carinhosa e reverente,

Ao Pai Celestial.

À minha família.

Aos professores, Cleide Calgaro e Sérgio F. C. Graziano Sobrinho.

Aos professores do Mestrado e à Universidade de Caxias do Sul,

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir).

“Visita Interiorum Terrarum, Rectificando, Invenies Occultum Lapidem”
“Visita o teu interior e, purificando, encontrarás a essência da tua alma”

Basilus Valentinus.

RESUMO

A pesquisa em apreço tem por finalidade verificar os aspectos jurídicos e sociais que desvelam o direito ao meio ambiente equilibrado no âmbito das cidades. Sua relevância e pertinência temática se desnuda a partir da explosão demográfica no meio urbano promovendo a ocupação territorial desordenada à revelia do ordenamento jurídico que ampara a questão. Nesse sentido, formula-se hipoteticamente a indagação acerca da possibilidade de utilização das guardas municipais para fiscalizar e proteger o ambiente urbano, bem como, prevenir a degradação ambiental ampla a partir do regular poder de polícia dos entes municipais, fiscalizando a implementação e o regular cumprimento das políticas setoriais urbanas conforme as diretrizes do ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, procura-se responder à questão nuclear por meio do método analítico-dedutivo enfrentando os argumentos a partir da pesquisa bibliográfica e documental. Ante o exposto, apresenta-se no desenvolvimento dos blocos da estrutura capitular, informações relevantes para compreensão acerca da constituição e surgimento das cidades a partir das afirmações de Fustel de Coulanges, Lewis Mumford e Henri Lefebvre, apreciando os conceitos, princípios e diretrizes da política nacional do meio ambiente com lastro na Constituição Federal de 1988 e analisando com relevância o Estatuto das Cidades e as dimensões da sustentabilidade a partir do pensamento de Ignacy Sachs. Ao fim e ao cabo a pesquisa se debruça sobre as principais políticas setoriais no âmbito das cidades, especialmente, as ligadas a mobilidade urbana, a função socioambiental da propriedade, saúde e saneamento básico e zoneamento ambiental, verificando as ações estatais de implementação e fiscalização da exequibilidade dessas políticas por parte dos municípios e o manejo das guardas municipais como instrumento de fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas nessas políticas setoriais, justificando assim, a preservação do meio ambiente urbano por meio das guardas municipais a partir das disposições da Lei n. 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais).

Palavras chaves:

Guardas Municipais. Direito ambiental. Meio ambiente urbano. Políticas públicas. Poder de Polícia.

ABSTRACT

The purpose of this research is to verify the legal and social aspects that reveal the right to the environment balanced in the cities. Its relevance and thematic relevance is stripped of the demographic explosion in the urban environment promoting the disordered territorial occupation in the absence of the legal system that supports the issue. In this sense, the hypothesis is made about the possibility of using municipal guards to monitor and protect the urban environment, as well as prevent widespread environmental degradation from the regular police power of municipal entities, supervising the implementation and the regular compliance with urban sectorial policies in accordance with the guidelines of the Brazilian legal system. In order to do so, we try to answer the nuclear question by means of the analytic-deductive method facing the arguments from the bibliographical and documentary research. In the development of the blocks of the structure of the Chapter, information relevant to understanding the constitution and emergence of cities is presented, based on the statements of Fustel de Coulanges and Lewis Mumford, appreciating the concepts, principles and guidelines of the national environment policy environment with ballast in the Federal Constitution of 1988 and analyzing with relevance the Statute of the Cities and the dimensions of the sustainability from the thought of Ignacy Sachs. After all, the research focuses on the main sectorial policies in the cities, especially those related to urban mobility, the socio-environmental function of property, health and basic sanitation and environmental zoning, verifying the state actions of implementation and inspection of the city. the enforcement of these policies by the municipalities and the management of municipal guards as an instrument for monitoring compliance with the rules established in these sectorial policies, thus justifying the preservation of the urban environment through municipal guards, based on the provisions of Law no. 13.022 / 2014 (General Statute of Municipal Guards).

Keywords:

Municipal Guards. Environmental law. Urban environment. Public politics. Police Power.

RESUMEN

La investigación en cuestión tiene por objeto verificar los aspectos jurídicos y sociales que desvelan el derecho al medio ambiente equilibrado en el ámbito de las ciudades. Su relevancia y pertinencia temática se desnuda a partir de la explosión demográfica en el medio urbano promoviendo la ocupación territorial desordenada en ausencia del ordenamiento jurídico que ampara la cuestión. En ese sentido, se formula hipotéticamente la indagación acerca de la posibilidad de utilización de las guardas municipales para fiscalizar y proteger el ambiente urbano, así como, prevenir la degradación ambiental amplia a partir del regular poder de policía de los entes municipales, fiscalizando la implementación y el regular el cumplimiento de las políticas sectoriales urbanas conforme a las directrices del ordenamiento jurídico brasileño. Para ello, se busca responder a la cuestión nuclear por medio del método analítico-deductivo enfrentando los argumentos a partir de la investigación bibliográfica y documental. En este sentido, se presenta en el desarrollo de los bloques de la estructura capitular, informaciones relevantes para entender acerca de la constitución y surgimiento de las ciudades a partir de las afirmaciones de Fustel de Coulanges, Lewis Mumford y Henri Lefebvre, apreciando los conceptos, principios y directrices de la política nacional del medio ambiente con lastre en la Constitución Federal de 1988 y analizando con relevancia el Estatuto de las Ciudades y las dimensiones de la sostenibilidad a partir del pensamiento de Ignacy Sachs. Al final y al cabo la investigación se centra en las principales políticas sectoriales en el ámbito de las ciudades, especialmente las ligadas a la movilidad urbana, la función socioambiental de la propiedad, salud y saneamiento básico y zonificación ambiental, verificando las acciones estatales de implementación y fiscalización la ejecución de esas políticas por parte de los municipios y el manejo de las guardas municipales como instrumento de fiscalización del cumplimiento de las reglas establecidas en esas políticas sectoriales, justificando así la preservación del medio ambiente urbano por medio de las guardas municipales a partir de las disposiciones de la Ley n. 13.022 / 2014 (Estatuto General de las Guardias Municipales).

Contraseñas:

Guardias Municipales. Derecho ambiental. Medio ambiente urbano. Políticas públicas. Poder de policía.

Lista de Siglas

CF/88 – Constituição Federal de 1988

GM – Guarda Municipal

GCM – Guarda Civil Municipal

ONU – Organização das Nações Unidas

CNUMD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

ECO 92 – Convenção Ecológica ocorrida em 1992

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

SNMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

BRT – *Bus Rapid Transit* (ônibus de trânsito rápido)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. ASPECTOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E CONCEITUAIS DO MEIO AMBIENTE URBANO	19
2.1. A CONSTITUIÇÃO E O SURGIMENTO DAS CIDADES.....	20
2.2. MEIO AMBIENTE URBANO: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE NA CRFB/88	32
2.2.1. Conceitos	32
2.2.2. Princípios estruturantes da tutela ambiental urbana.....	36
2.2.2.1. Dignidade ambiental da pessoa humana.....	37
2.2.2.2. Desenvolvimento sustentável	38
2.2.2.3. Reparação integral	40
2.2.2.4. Prevenção, Precaução e Cooperação	42
2.2.3. Diretrizes da Política Nacional Do Meio Ambiente	44
2.3. O ESTATUTO DA CIDADE E AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE	49
3. POLÍTICAS SETORIAIS DE PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO AMBIENTE URBANO.....	62
3.1. INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO MUNICIPAL	62
3.2. O PLANO DIRETOR.....	68
3.2.1. Aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor	70
3.2.2. A função socioambiental da propriedade cidadina.....	73
3.2.3. Política setorial de saneamento básico e o direito à saúde	79
3.3. AS PLATAFORMAS DE ZONEAMENTO AMBIENTAL URBANO.....	81
3.4. A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA.....	88
4. AS GUARDAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO	96
4.1. O PODER DE POLÍCIA DO ESTADO BRASILEIRO.....	100
4.1.1. Atributos, limites e extensão do poder de polícia	104
4.2. PROTEÇÃO E POLICIAMENTO MUNICIPAL DO AMBIENTE URBANO COM BASE NA LEI Nº 13.022/2014.....	108
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS.....	123

1. INTRODUÇÃO

O trabalho desenvolvido tem por escopo analisar se as Guardas municipais, regulamentadas pela Lei n. 13.022/2014, possuem atribuição geral ou específica para fiscalizar o cumprimento das regras inseridas pelas políticas setoriais urbanas naquilo que tange a preservação e proteção do meio ambiente urbano. Visa também analisar os aspectos jurídicos da instrumentalização do poder de polícia no cumprimento das normas ambientais como instrumento de fiscalização no ambiente artificial dos municípios.

A problemática nuclear da pesquisa indaga: é possível a utilização das guardas municipais para fiscalização do cumprimento das políticas setoriais urbanas e por meio do poder de polícia prevenir e proteger contra a degradação do meio ambiente?

Nesse sentido se depreende a pertinência temática e aderência do estudo, eis que se apresenta a partir da análise da dinâmica social das cidades em relação às leis ambientais nos espaços artificiais urbanos¹, cuja finalidade é a preservação, organização e proteção de seus recursos e componentes, mormente quando se verifica a inexistência ou o precário cumprimento das regras jurídicas que disciplinam as relações e interações das pessoas físicas e jurídicas no ambiente artificial dos municípios com o próprio Estado.

A relação entre os indivíduos e o arcabouço normativo ambiental urbano são diariamente desrespeitados por ausência, ou precária fiscalização do poder público. Desta forma, o estudo da composição socioambiental das cidades e de eventual ineficácia do ordenamento jurídico ambiental demonstra a aderência de conteúdo e sua ressonância nos fundamentos da área de concentração do programa de pós-graduação a que está vinculada a pesquisa. Busca-se demonstrar a hipótese elencada por meio da metodológica investigação dos aspectos que visam consolidar o entendimento proposto como objeto pesquisado.

¹ Meio ambiente artificial é aquele constituído pela ação do homem, assim, considerando que a pesquisa enreda o tema de fiscalização das políticas setoriais pelas guardas municipais e, majoritariamente, trata do assunto na área urbana dos municípios, será utilizado os termos “artificial” e “urbano” como sinônimos no desenvolvimento da pesquisa.

Nesse sentido, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, buscamos a consecução do objetivo utilizando-se do método analítico-dedutivo para analisar a atuação das guardas municipais no território das cidades, como órgão fiscalizador do cumprimento das normas, tendo por finalidade verificar a eficácia das políticas públicas setoriais em atendimento às plataformas ambientais de preservação e proteção urbanas.

É preciso promover a sustentabilidade do discurso de proteção e preservação ambiental, especialmente, no meio urbano. De nada adianta uma profusão normativa ambiental se a sociedade se mostra indisciplinada ao cumprimento das regras. A legislação não é autoaplicável e a sociedade, ainda neófitas nas questões do meio ambiente, não dispõe da disciplina consciente esperada para que possa desprezar os instrumentos de fiscalização estatal no tocante a proteção e preservação ambiental.

Certo é que o combate a degradação ambiental urbana por meio da aplicação do ordenamento jurídico invoca medidas e instrumentos inovadores originais com vista à principal das intenções, qual seja, o efetivo cumprimento das leis e diretrizes estabelecidas pelas políticas setoriais, as quais, se não cumpridas colocam sob risco de extinção a sadia qualidade de vida e bem-estar no ambiente artificial em que vivem os indivíduos.

O bem jurídico ambiental precisa ser adequadamente tutelado. Essa tutela não se dá apenas pela atividade coercitiva do Estado, mas também, pelas ações preventivas e conscientes dos indivíduos. O bem tutelado aqui, se conforma em vários aspectos importantes como, urbanísticos, socioculturais, laborais, naturais e todas as suas manifestações nos espaços em que interagem.

O desenvolvimento socioambiental e a efetividade da aplicação das políticas setoriais públicas estatais estão diretamente ligados a uma das importantes linhas de pesquisa da Universidade. Se inclina à busca dos resultados decorrentes do manejo dos instrumentos legais na preservação do meio ambiente e sua correlação com as estratégias e diretrizes das políticas setoriais urbanas, destinadas a organizar, preservar e proteger o ambiente artificial das cidades.

Decorre daí o enfrentamento do problema baseado no dever objetivo do Estado de proteger o meio ambiente, sobre a atuação desses organismos policiais destinados a garantia da máxima efetividade no cumprimento da lei por meio da fiscalização direta das políticas públicas setoriais implementadas pelo poder municipal como instrumento de proteção e prevenção socioambiental.

A percepção desenvolvida se debruça nas premissas ligadas à problemática contemporânea do crescimento desordenado das áreas urbanas e os fenômenos a ela associados, voltados à necessidade de mecanismos destinados a garantia de bem-estar da sociedade e conseqüente promoção da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Dentre seus fundamentos, a pesquisa analisa as estratégias de monitoramento e garantia do cumprimento das normas ambientais estabelecidas pelo ordenamento jurídico no território dos municípios destinados a salvaguarda sustentável do bem ambiental, bem como, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais e socioeconômicos ambientais, passíveis de concretização pela interação entre a atividade estatal e a colaboração dos indivíduos.

A pesquisa pretende analisar desde a concepção contemporânea das cidades até a existência e implementação das políticas setoriais municipais de prevenção e proteção do meio ambiente artificial, especialmente, em área urbana, contextualizando o controle social realizado pelo poder estatal e a fiscalização da implementação das políticas e estratégias em relação aos atores deste cenário.

Isso porque o crescimento demográfico desordenado nas áreas urbanas e a expansão dos meios de produção indiscriminadamente, provocam, dentre outras conseqüências, a ausência de fiscalização adequada, a deficiência na implementação de políticas setoriais de qualidade e dificuldade na implementação de estratégias eficientes de preservação e proteção ambiental nos centros urbanos.

A conseqüência disso é que as estruturas sociais urbanas ficam infladas limitando a atuação do Estado no sentido de dar efetivo cumprimento a normativa vigente em matéria de preservação e proteção do ambiente artificial. Diante disso, nos deparamos com o descontrole socioambiental das movimentações e cumprimento da lei nos centros urbanos.

As referidas consequências provocam a elevação dos níveis de atenção em relação a origem do problema, cujo cenário demonstra relativa dificuldade na resolução dessa problemática. Nesse sentido, é preciso compreender que as ações e políticas setoriais municipais do Estado² devem ser complementadas pela efetiva fiscalização, pois só assim a tutela do bem jurídico ambiental artificial se apresentará de maneira eficiente.

Por meio da fiscalização do cumprimento das políticas setoriais o Estado poderá antever o dano ou prejuízo social com o objetivo finalista de prover a manutenção e garantia das medidas voltadas para a preservação e proteção socioambiental nos espaços ocupados pelo homem.

Indaga-se, portanto, acerca da possibilidade de os municípios constituírem guardas municipais para fiscalização das políticas setoriais implementadas no meio ambiente artificial e assim, garantir a efetividade das ações e estratégias públicas no tocante a proteção e preservação do meio ambiente de forma socioeconomicamente sustentável.

Para tanto e melhor compreensão, o primeiro capítulo apresenta o recorte constitucional e o aparecimento das cidades atuais, os conceitos, princípios e diretrizes da política nacional do meio ambiente prevista na constituição federal de 1988, analisando as questões postas acerca do estatuto das cidades e o conceito de cidades sustentáveis à luz da política nacional do desenvolvimento sustentável.

No segundo capítulo, organiza-se o estudo das políticas setoriais de maior incidência no ambiente artificial dos municípios por meio das políticas de desenvolvimento urbano, de mobilidade urbana e das plataformas de zoneamento ambiental.

No terceiro capítulo busca-se analisar a atuação das guardas municipais como instrumentos de proteção do meio ambiente artificial a partir do exercício regular do poder de polícia administrativo na implementação das políticas setoriais, analisando dentre outros fatores, de que maneira a fiscalização das posturas municipais influencia a preservação e proteção ambiental artificial

² Políticas públicas municipais instituídas e aplicáveis a determinado setor da administração pública municipal, como saneamento básico, zoneamento ambiental, mobilidade urbana e regulação da função social da propriedade.

A partir do que, se analisa a importância da fiscalização de implementação das políticas habitacionais e de saneamento básico municipal. Porquanto, o descumprimento das regras que balizam a função social da propriedade provoca a ocupação desordenada de áreas inaptas para ocupação, desrespeitando as regras de zoneamento ambiental prevista nos planos diretores.

O descumprimento dessas regras e a consequente fiscalização precária da ocupação desordenada territorial abrem espaço para a escassez na implementação de instrumentos de saneamento básico destinados a garantir o bem-estar e sadia qualidade de vida das pessoas, desatendendo a garantia do direito fundamental a saúde, constitucionalmente previsto e prejudicando o próprio desenvolvimento social das cidades.

Ao final, buscar-se-á demonstrar a importância das guardas municipais como instrumento de preservação e proteção ambiental artificial, demonstrando que a assunção de responsabilidade dos municípios em relação à segurança pública municipal, refletirá direta e positivamente nas ações e políticas preventivas de proteção do ambiental urbano.

Não menos importante, importa salientar que a pesquisa se desenvolveu afeta ao projeto de pesquisa da orientadora, “Ética Socioambiental e o Constitucionalismo Latino Americano para construção de uma democracia socioecológica na sociedade consumocentrista”, aderindo às linhas de pesquisa de Direito Ambiental e Novos Direitos; Direito Ambiental, Políticas Públicas e Direito Socioeconômico.

Espera-se desta forma contribuir com a hipótese pesquisada no sentido de que as guardas municipais se mostram, a partir da promulgação da Lei n. 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), instrumentos eficientes de fiscalização do desenvolvimento e efetivo cumprimento das diretrizes das políticas setoriais públicas em seus aspectos impositivo-normativo no que concerne às ações relacionadas às posturas municipais e as políticas de desenvolvimento social urbano em ambiente artificial.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E CONCEITUAIS DO MEIO AMBIENTE URBANO

O fenômeno de formação da sociedade contemporânea está intimamente ligado com o início das primeiras aglomerações sociais urbanas. A sociedade nada mais é que a base de um sistema de interdependências no qual os indivíduos buscam a satisfação de necessidades recíprocas com a basilar finalidade de promover a uns e outros o bem-estar natural, elidindo as vontades arbitrárias e nocivas para a convivência pacífica e harmoniosa.

Para manter o domínio dos grupos que se formavam no tempo e no espaço atribuiu-se a um sentimento de moralidade objetiva, donde os princípios religiosos e patriarcais sustentavam os pilares morais das sociedades que se conformavam. A sociedade se manifestava pelas características particulares de seus componentes, sem que houvesse uma universalidade dos grupos.

Neste cenário surgiram as cidades, a partir inicialmente de denominações diversas, as quais traduziam-se pelas associações familiares e tribais, políticas ou religiosas limitadas às fronteiras da religião e do vínculo sanguíneo e, posteriormente, já organizado, se concebeu o Estado. Desta forma, pode-se infirmar que as cidades se originaram do impulso cooperativo natural humano, enquanto que o Estado decorre da contratualidade hipotético-social em favor da harmonia e preservação da integridade física, do patrimônio e da honra individual humana.

Para melhor compreensão, por meio do método dedutivo serão abordados neste capítulo aspectos históricos na constituição das cidades, analisando seus conceitos operacionais e aspectos normativos que posicionam as aglomerações sociais contemporâneas no espaço geográfico das cidades, especialmente, nas áreas urbanas, como elementos nucleares da realidade e importância socioambiental no contexto globalizado das sociedades sustentáveis.

Desta forma, imperioso demonstrar por meio da pesquisa apurada de bibliografias e documentos, o relevo em que as cidades contemporâneas, também chamadas municípios, estão situadas, mormente porque abrem precedentes

importantes para compreensão dos objetivos fundamentais das sociedades globalizadas.

2.1. A CONSTITUIÇÃO E O SURGIMENTO DAS CIDADES

Para compreensão do modelo contemporâneo de cidades é preciso estudar como se constituíram, se organizaram e se desenvolveram as cidades. Como se formaram suas concepções ambientais, especialmente quanto ao relacionamento com os indivíduos. Necessário também compreender a relação entre o texto constitucional e o Estado, na figura dos municípios, cujo resultado é complementar às conclusões do trabalho apresentado.

Nesse sentido, no primeiro capítulo abordar-se-á a concepção histórica das cidades, especialmente, as cidades gregas e romanas descritas por Aristóteles e Fustel de Coulanges. Quais os aspectos de relevância que provocaram o surgimento das estruturas urbanas que compõe o meio ambiente artificial.

Após, tratar-se-á os conceitos e aspectos normativos que envolvem o meio ambiente artificial e a política nacional do meio ambiente, para então, culminar com a análise das cidades atuais a partir do estatuto das cidades (Lei n. 10.257/2001) e as dimensões sociais da sustentabilidade.

Desta forma é preciso esclarecer que a ideia de Estado é relativamente iluminista, portanto, o pensamento predominante é sobre a existência das cidades. A origem do Estado e das cidades contemporâneas está intimamente ligada a origem da própria sociedade e esta, por sua vez, ligada a origem antiga das cidades, que nos remete a um tempo em que religião, família e tribos se interconectavam politicamente por uma associação de interesses.

Há muito tempo³ os termos *urbe* (*urbs*) e cidade (*civita*) não se coadunavam. Contudo, poderíamos considera que as cidades eram as associações familiares e tribais, políticas ou religiosas limitadas às fronteiras da religião e do

³ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o cult, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. Segundo Coulanges, a contagem cronológica se dá com melhor precisão pela sucessão das ideias que pela contagem dos anos, haja vista que a história das cidades antigas se perde no tempo.

vínculo sanguíneo e as urbes eram apenas os locais, os espaços físicos onde os membros dessas associações se reuniam.

Com o passar dos anos as urbes, ganharam conotação de preenchimento de espaço, urbanização, ocupação, e as cidades (*civitas*) passaram a denominar os limites territoriais do agrupamento de pessoas e características georreferenciais dessa associação de indivíduos.

Nas cidades antigas, as urbes eram concebidas de uma vez só. Da união das famílias, das fratrias, das tribos ao entorno de um mesmo culto religiosos fundava-se a urbe para que fosse possível celebrar e cultuar a divindade comum a todos.⁴

A influência religiosa ganha grande força neste período, haja vista que as cidades e a sociedade se constituíam ao redor da religião, pois estas eram constituídas por deuses domésticos. Cresciam juntas, a religião, a sociedade e as associações urbanas, cujos núcleos familiares, segundo Fustel de Coulanges⁵ denominavam-se fratrias, do grego e cúria, do latim.

Desta forma em toda residência, fosse ela grega ou romana, regiões estudadas pelo autor, cultuavam-se deuses específicos, cada um à sua maneira. As fratrias e cúrias ganhavam sua própria identidade social, cuja conjugação desses grupos constituíam o elemento de identificação homogênea de um conjunto familiar de pessoas. Cada grupo tinha seus líderes, cujo Fratriarca ou Curião, como assim eram chamados, estabeleciam as regras em suas próprias assembleias promulgando decretos, promovendo a justiça e instituindo o próprio governo.⁶ Em outras palavras, fratria ou cúria eram denominadas a reunião de várias famílias daquelas regiões. Hodiernamente é possível afirmar que fratrias ou cúrias são as comunidades atuais.

Os grupos estudados por Coulanges, podiam ser considerados embriões das cidades ou das pequenas comunidades da idade média, seus territórios não eram identificados por seus limites geográficos, mas tão somente por seus limites

⁴ Ibidem, p. 150.

⁵ Ibidem, p. 143-145. Para o autor, determinado número de famílias formavam um grupo que os gregos denominavam Fratria e os romanos denominavam cúria.

⁶ Ibidem.

antropológicos e religiosos, ao passo que se admitiam como membros apenas aos que cultuassem a mesma divindade religiosa.

Todavia, os marcos estabelecidos nas cidades antigas segundo o autor, eram tão fortes e tradicionais que os indivíduos de “fora” enfrentavam evidente resistência para integração ao grupo. Segundo este, durante as celebrações, as fratrias reuniam-se em volta de um altar sagrado e seus alimentos eram partilhados evitando-se ao máximo que estranhos participassem da ritualística.⁷

Isso desencadeava um sentimento de pertencimento social em cada membro do grupo fortalecendo ainda mais os laços daquele conjunto de pessoas. Os laços eram tão fortes que ao nascimento de um indivíduo, aquele núcleo familiar o cercava dos rituais necessários à aceita-lo no âmbito daquela fratria e assim, passar a fazer parte daquele grupo. As transmissões não eram de outra forma senão pelo vínculo consanguíneo.

Certo é que as famílias eram a única forma de sociedade, conforme o mundo contemporâneo a conhece, existente naquele período da história e que conformavam as fratrias e curias. Assim, do agrupamento de várias fratrias ou cúrias nasceram as tribos, as quais demonstravam o claro crescimento dos grupos que se conjugavam no entorno da divindade religiosa cultuada na família, na fratria ou cúria e agora, nas tribos.

De forma muito assemelhada, a partir de uma macropercepção, as tribos se desenvolveram e ocuparam os espaços destinados ao conjunto de associações familiares, cultuando a mesma divindade e submetendo-se a um tribunal próprio de leis instituídas pelas tribos e reguladas por seus respectivos chefes tribais. Todos deveriam se submeter ao direito de justiça de chefes denominados *tribunus* ou *philobasileus*.⁸

Todavia, a proporção que se alcançava dessas células sociais, se assim é possível denominá-las, era de que comesçassem a gozar de certa independência social diante de outros núcleos.

⁷ Ibidem, p. 143-151.

⁸ Ibidem, p. 136.

As tribos eram, nada mais, nada menos, que as famílias. Estas, quando reunidas, constituíam uma fratria, assim configuradas por sua independência socioambiental⁹, interligadas pela religiosidade e respeito a um culto comum. Proibia-se que novas famílias ingressassem naqueles núcleos já formados, contudo, tribos distintas podiam se conjugar desde que respeitassem o culto e os deuses ali adorados.

Mas fica bastante claro que a religião possuía uma força descomunal para promover a associação das fratrias e, conseqüentemente, das famílias, portanto, a partir desta conjunção social de núcleos familiares, organizados em grupos maiores (fratrias ou cúrias), nasciam as cidades.¹⁰

Não se trata de uma ampliação individualizada e temporal, cujo crescimento se dava pouco a pouco. Ao contrário, os núcleos familiares, ainda que não tenha tido esta denominação, desde longínquos tempos foram se agregando e assim, conformando as fratrias que por sua vez originaram as tribos e assim as cidades. Ou seja, embriões que tomaram forma a imagem e semelhança da associação anterior.

Posteriormente as curias romanas seguiram o mesmo molde de associação que as fratrias, ressaltando inclusive que os núcleos familiares que constituíam as fratrias ou as curias, conservavam sua personalidade, individualidade e independência familiar. Todos seus costumes estabelecidos pela união originária dos indivíduos em torno da célula familiar eram mantidos, afastando-se em todos os aspectos eventuais ingressos de estrangeiros.

O mais importante apontamento de Coulanges¹¹ é que a essência do núcleo familiar não sofreu transformações. Por mais vinculada que estivesse a família a uma fratria e, esta por sua vez a uma tribo, em seu interior permaneciam guarnecidos os valores originários religiosos, sociais, justos e de propriedade.

⁹ A liberdade de estabelecimento de regras próprias subordinadas no ambiente social em que vivem apenas ao patriarca da família, ou no caso das fratrias, ao Fratriarca.

¹⁰ Ibidem, p. 143.

¹¹ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

Ainda sob a perspectiva do mundo grego, Aristóteles¹² já esclarecia que a congregação de pessoas com os mesmos interesses e que almejam o bem, demonstram apenas uma forma aperfeiçoada de comunidade, cujas realizações conjugadas conformam o Estado. Esclarece que as famílias, células “*mater*” das “*frater*” ou cúrias, organizadas em tribos é que formam uma comunidade, cujas associações, as quais ligadas pelo vínculo consanguíneo, são estabelecidas naturalmente para atendimento de necessidades diárias do ser humano.

Essa composição familiar que converge para a existência das aldeias não poderia ter outro regime de administração doméstico que não o monárquico. Cada núcleo familiar era administrado, governado por seu membro mais velho, não é por outra razão que as cidades-estados helênicas possuíam o regime monárquico de governança.¹³

Sob essa perspectiva aristotélica a congregação de várias aldeias, compostas por várias fratrias, originava as cidades, destinadas ao bem-estar das famílias e de todo o povo. Daí decorre a máxima aristotélica de que o homem é um animal político por natureza.¹⁴

Pois, sendo a Cidade-Estado uma divagação mental abstrata do homem e que a associação de interesses ao entorno do processo de aperfeiçoamento das proposições ali contidas são produto dos interesses das partes que compõe este todo, então afere-se que as cidades-Estados, tem origem na conjugação dos interesses da família, das fratrias, das aldeias ou tribos em favor das presentes e futuras gerações da época.

Dallari¹⁵ corrobora a tese aristotélica ao concluir que “a sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana”.

As cúrias em Roma, esclarece Coulanges¹⁶, seguiram-se as *fratrias*, cada qual preservando sua essencial individual e seus hábitos peculiares, todavia, este

¹² ARISTÓTELES. Vida e obra. Coleção “Os pensadores”. Trad. Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova cultural, 1999. P. 143.

¹³ Ibidem, p. 145.

¹⁴ Ibidem, p. 146.

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 33ed. São Paulo. Saraiva. 2016. p. 23.

corpo tribal, cujo dimensionamento aumentava periodicamente foi dando espaço a formação das primeiras cidades.

Diante da amplitude que se verificava no crescimento dos núcleos familiares, a cúria acabou por estabelecer um culto comum para que não houvessem conflitos acerca da religião a ser praticada na cidade e, portanto, a despeito dos pequenos cultuamentos no âmbito familiar, subsistiu o culto comum a todos os grupos sociais formados.

Analisando o contexto das regiões estudadas por Coulanges¹⁷ – Grécia e Roma – percebe-se que dos pequenos governos (cúrias), elevou-se um grande governo. Daí poder-se-ia afirmar a existência de uma confederação de pequenos grupos “*Curianos*” formados pelas famílias ligadas pelos interesses comuns e pelo vínculo consanguíneo.

A partir da percepção de que as cidades se formavam pela confederação das Curias ou Fratrias e, estas, pela congregação das famílias, concluímos que as Curias ou Fratrias, apesar de apresentarem regras formais, não as impunham às famílias.

Estas agiam como se estados-membros fossem, se reservando a autonomia interna para estabelecimento das leis e do direito, conforme os ditames do patriarca, não sofrendo influência do Fratriarca ou do Curião.¹⁸ Não por outro motivo é que o direito privado, especialmente, de propriedade subsistiu e consolidou-se desde a antiguidade aos tempos hodiernos.

Em suma afirma Coulanges¹⁹ “a cidade não é uma reunião de indivíduos. É uma confederação de vários grupos que já estavam constituídos antes dela e que ela deixou subsistirem”. Fica muito claro a composição das cidades segundo o autor, quando esclarece que o povo ateniense participa de quatro sociedades diferentes e complementares, sendo o indivíduo membro de uma família, de uma tribo, de uma

¹⁶ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Autoridades supremas das curias e fratrias ora estabelecidas.

¹⁹ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o cult, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 144.

fratria e de uma cidade, diferente da dimensão do franco-cidadão, que pertence à família, a comuna, ao departamento e à pátria a um só tempo.

Nas *fratrias* e *comunias* não se verificam divisões administrativas, e, portanto, o indivíduo era admitido em cada grupo gradativamente por ritualística própria e peculiar.

Mas qual a efetiva relação da religião com o nascimento das cidades, do Estado, da própria sociedade? A socialização, o conagraçamento e relação dos indivíduos sob um aspecto de regularidade exigiu do próprio ser humano tão livre e personificadamente único, regras comuns de convivência.

A instituição de proposições que lhes permitissem ocupar o lugar das paixões racionalmente, respeitando interesses recíprocos, precisava ser mais do que ilações filosóficas, mas uma convenção imutável, imanente, divina, que alcançasse a todos indistintamente pelos mesmos valores e grau de importância.

Portanto, a constituição social das sociedades, cidades, fratrias, famílias partiu do pressuposto explorado na tese aristotélica de que a humanidade tem o instinto natural de propagação e crescimento social.

Mormente porque os indivíduos que, por sua inteligência, anteveem as coisas e possibilidades sobre como satisfazer necessidades existentes, são por sua própria natureza senhores e mestres, são líderes aptos a guiar e ditar regras àqueles que, por sua força corpuscular ou submissiva são capazes de executar as ideias e proposições, os quais acabam por denominar-se escravos.

Assim, entre um e outro, há interesses comuns, ao primeiro fazer o bem, ao segundo, receber o bem. Não que essa seja a regra comum social de convivência entre os povos, mas deveria ser.

Diante da constatação de que a alma e a vida são o aspecto mais importante na realização humana, posto que o valor atribuído a crença estabelecida pela fé e pelo espírito são poderes que segundo o homem foram distribuídos por Deus, doma o homem a sua natureza, contudo não controla seus pensamentos e sua fé.

A forma concebida de crença dos antigos povos, especialmente, o grego e romano, exigiam o respeito aos antepassados reunindo todos ao pé do altar, podendo-se afirmar relativamente que daí decorre a ideia embrionária da religião, ou seja, a necessidade de se religar àquilo ou àquela força que intimamente tem influenciado de forma extraordinária a vida e a moral dos homens.

Também daí decorre a definição de sucessão convencional e do dever para com os entes vinculados pela consanguinidade. Sob essa análise as regras aplicadas em menor escala, foram aplicadas em maior escala à fratria, à cúria, à tribo, à aldeia, às comunas, à cidade, a sociedade e ao Estado.

Com essa importância religiosa as associações sociais cresceram e seus integrantes perceberam que a providência divina de um pequeno grupo, poderia ser a providência de um grupo maior. No percurso evolutivo, o homem percebeu que imerso à hierarquia religiosa, seria possível organizar as relações sociais, daí o insight da organização das primeiras sociedades.

E desse modo, o mundo antigo concebeu o Estado. Contudo independentemente à percepção de Coulanges e Aristóteles, acerca da instituição das cidades, talvez nem todas tenham sido concebidas à esta maneira, entretanto, a macro ideia de constituição das cidades contemporâneas decorre desta clássica percepção filosófica.

Daí a ideia de sociedade natural, porquanto, o homem, único ser racional entre os seres sobre o orbe terrestre, além de se auto agrupar, ainda consegue estabelecer regras de convivência para evitar conflitos, mas os irracionais apenas agrupam-se e, portanto, não podem discernir o justo do injusto, o mal do bem.

São Tomás de Aquino²⁰ assevera que a necessidade de congregação social do homem decorre de suas naturais características, portanto, apenas em circunstâncias específicas essa procura instintiva não ocorrerá. Afirma ainda, o clérigo, que o homem manter-se-á distante de sua natureza de sociabilizar-se em favor do bem-estar comum quando ocorrem três circunstâncias: comunhão em alto

²⁰ AQUINO, Thomas de. **Suma teológica I**. São Paulo: Loyola Jesuítas. 2001. Disponível em: <<https://sumateologica.files.wordpress.com/2017/04/suma-teolc3b3gica.pdf>>. Acesso em: 23 Jun.2017.

grau com a divindade (*excellētia naturae*), anomalias mentais (*corruptio naturae*) ou diante de um acidente, a exemplo do naufrágio (*mala fortuna*).

Esta é a percepção contemporânea de Renelletti²¹, não importa em que tempo se encontre o homem, este será sempre movido pela necessidade de interagir e conviver em estado de congregação social por mais selvagem que seja.

Todavia não se pode desprezar a percepção dos chamados contratualistas – Platão, Rousseau, Hobbes. Parte da doutrina intelectualizada garante que as sociedades, as cidades, o Estado decorre de um pacto fictício e hipotético celebrado entre os homens.

Assim, depreende-se que a constituição das cidades, a origem da própria sociedade e do Estado, para alguns autores, decorre de um fato natural ínsito à espécie humana, determinada pela necessidade de fomentar o bem-estar social, não apenas em seus aspectos materiais, mas, em seus aspectos psicológicos. A vida social é para o homem, a cooperação de seus esforços com vistas ao bem comum e a garantia da sadia qualidade de vida à sua e às próximas gerações.²²

Em sentido contrário a teoria jusnaturalistas de nascimento das cidades, do Estado, da própria sociedade contemporânea, afirmam os autores defensores do contrato social, que o homem só decidiu conviver conjuntamente com outros homens a partir de um pacto que nega, sobretudo, o impulso natural de organização social da espécie humana.²³

Na perspectiva de raciocínio platônico em “A República” a sociedade é concebida a partir de aspectos racionais e não naturais, todavia, nos cumpre esclarecer que a imanência ideológica de Platão priorizava consequentemente o mundo das ideias, ao passo que, seu discípulo Aristóteles buscava em suas reflexivas lições o mundo concreto.

²¹ RANELLETTI, Oreste. **Instituzioni di Diritto Pubblico**. Parte geral, p. 3. Trad. Silvério. Rio de Janeiro: Cedam, 1937.

²² ARISTÓTELES. **Vida e obra**. Coleção “Os pensadores”. Trad. Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova cultural, 1999, p. 144-147.

²³ ²³ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1979, p. XVII.

Mas, a análise crítica demonstra uma remota perspectiva de contratualidade no discurso platônico que não se pode convictamente atribuir à formação da sociedade em todos os seus aspectos estruturais.

Entretanto, no discurso dos contratualistas não se verifica qualquer correlacionamento com a origem da organização social, vê-se claramente a submissão da vida em sociedade a razão e regras de vontade, contudo, se ocupam da descrição de como seria a sociedade ideal, mas não como efetivamente foram constituídas as sociedades, sejam elas micro (família) ou macro (cidades-Estados).

A sistematização doutrinária dessa percepção de constituição do organismo social e suas congregações vem à tona a partir dos argumentos de Thomas Hobbes no “Leviatã”²⁴ que contradita Aristóteles afirmando que os indivíduos só se organizam em sociedade e, portanto, agrupam-se em um conjunto de interesses sociais quando passam a ter a vida ameaçada.

Segundo Hobbes²⁵, o instinto de conservação ganha espaço racionalmente quando para obtenção de benefícios, para obtenção a paz é preciso procurá-la, e para assim o fazer, é preciso que se tenha esperança de encontrá-la.

Aprofundando um pouco mais os ensinamentos contratualistas de Hobbes, talvez seja possível perceber que a contratualidade deste pacto social, base de sua filosofia, seja admitida no âmbito dos grupos sociais que compõe a sociedade, o Estado, as cidades. Para o autor “o contrato é estabelecido unicamente entre os membros do grupo que, entre si, concordam em renunciar a seu direito a tudo para entregá-lo a um soberano encarregado de promover a paz.”²⁶

Hobbes²⁷ afirma na obra “Leviatã” que em tempos antigos as únicas leis que imperavam sobre os homens eram as leis da honra, e portanto, isso aplicava-se as pequenas famílias, como assim o fazem em seu tempo, as cidades e reinos, as quais são também famílias maiores, cuja segurança e ampliação territorial de seus domínios enfraqueciam seus vizinhos a pretexto da segurança e paz social daquele grupo.

²⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1979.

²⁵ Ibidem. p. XVII.

²⁶ Ibidem, p. XVIII.

²⁷ Ibidem, p. 103.

O que se verifica então é que as cidades se originaram do impulso cooperativo natural humano, enquanto que o Estado decorre da contratualidade hipotético social em favor da harmonia e preservação da integridade física, do patrimônio e da honra individual humana.

Para John Locke, notadamente por sua formação teológica, tendo sido o homem criado por Deus, este não achava conveniente que o homem ficasse só, portanto, obrigou-o as necessidades e conveniências do convívio social afim de que se associasse a outros homens para garantir a harmonia de sua convivência.²⁸

É importante observar que a origem das cidades contemporâneas está diretamente ligada aos fenômenos de instituição do próprio Estado. Não se traduzem simples aglomerado de pessoas, mas pela conjugação de interesses e concessões individuais em favor de um governante, e que diante da necessidade de paz político social designaram a uma pessoa ou a uma assembleia a missão de estabelecer e manter as regras de convívio para o bem comum.

Tal circunstância guiou ao progresso um grupo de pessoas que por sua densidade demográfica e expansão territorial passaram de famílias à sociedade (*civitas*), e de fratrias, “*cúrias*”, aldeias e tribos às cidades.

Enquanto o dimensionamento territorial dos locais ocupados ganhava a conformação das *urbes*²⁹, a conformação político-administrativa ganhava o status de Estado. A limítrofe que denomina um e outro, também foi enfatizada por Montesquieu³⁰, para este, o desejo de pacificação social, as necessidades de 1ª grandeza, como alimentos, a atração natural entre os sexos e o desejo de interagir e viver em grupos, decorre de uma lei natural que fortalece o homem e as diferenças que antes existia entre os membros de um grupo, diante dessa lei natural desaparecem.

Pires³¹ esclarece que dos estudos de Coulanges acerca das cidades antigas extrai-se que a precedência do pensamento coletivo em favor do bem

²⁸ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Ibrasa, 1963. p. 77.

²⁹ COULANGES, Fustel. *Cidade Antiga*. p. 150.

³⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014, p.50.

³¹ PIRES, George Niclaides de Moraes. **O direito à cidade como um direito coletivo**. Dissertação (Mestrado). Universidade Caxias do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito, 2017. p.21

comum deve ser prevalecente, porquanto, não sendo desta forma, o indivíduo estaria submetendo a existência do grupo a riscos de toda ordem.

Assim ocorre nas cidades contemporâneas. Com a evolução cronológica na constituição das cidades, a religião perdeu força de coesão, mas outros fatores tornaram-se relevantes para garantir a existência pacífica das associações de família em torno de um objetivo comum, como por exemplo a propriedade privada, a localização geográfica e a existência de recursos naturais em abundância.

Existe ainda segundo Mumford³² a possibilidade de estabelecer um formato de cidade que seja sustentável e incentive o crescimento social, promova a igualdade e seja despida das contradições de outrora, tão necessárias ao desenvolvimento de seus integrantes.

Desta forma para alicerçar a vida urbana consoante o homem pós-moderno espera, deverá este repensar a forma de interação com aqueles que compõe consigo as cidades contemporâneas, as quais, emergem funções históricas importantes para compreensão e funcionamento de suas engrenagens e que podem contribuir para garantir o bem-estar desta e das futuras gerações.

A igualdade de condições e a preservação dos recursos para efetiva habitabilidade das cidades são fatores fundamentais para a coexistência de homens e processos evolutivos, os quais permitem as associações de grupos e pessoas de forma saudável e sustentável.

Não obstante, a origem das cidades contemporâneas se deu a partir de agrupamentos sociais e da identificação de interesses em comum, os quais se organizaram sob as regras estabelecidas de funcionamento social. Todavia, as cidades contemporâneas tornaram-se complexas.

Portanto, a vida social e a interação humana no âmbito das cidades fomentaram a existência inevitável de mais conflitos por inúmeros motivos, que vão desde a estruturação interna dos núcleos familiares até as anomalias da vida social, econômica, política, cultural e ambiental.

³² MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. [1961]. p. 9.

As práticas sociais constituem-se os fundamentos das relações individuais e coletivas. Portanto, deixa de ser orientada apenas pela religião para ganhar tentáculos articulados em todos os setores, do econômico ao cultural, de uma sociedade de consumo, capitalista e egocêntrica.

Contudo, se aborda o desenvolvimento das cidades contemporâneas mais a frente, a partir da sua interação com o estatuto das cidades e as políticas públicas urbanas de forma conjugada com as disposições do Estatuto das cidades. Discorrendo, a priori, acerca dos conceitos operacionais, as diretrizes e os princípios mais importantes voltados a proteção e preservação do meio ambiente urbano.

2.2. MEIO AMBIENTE URBANO: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE NA CRFB/88

Para direcionar melhor as questões tratadas na pesquisa, inerentes ao meio ambiente artificial urbano, é preciso razoável aprofundamento nos conceitos, nas diretrizes e nos princípios norteadores da Política Nacional do Meio Ambiente a partir da Constituição Federal de 1988.

A esse respeito nos cabe uma razoável reflexão. Rech e Rech³³ asseveram que “a terra é tão natural quanto a própria natureza”, Sciacca apud Rech e Rech³⁴, relembra a afirmativa de Aristóteles ao mencionar que “do nada não nasce nada, tudo está em potência na natureza, inclusive o homem”. Há segundo eles, uma conexão atemporal, socioambiental, que enlaça todos os seres.

Portanto é imperioso a compreensão dos conceitos operacionais que sobre o meio ambiente e suas classificações, bem como, quais princípios revestem diretamente a proteção e preservação do ambiente urbano, cujas balizas se encontram descritas na CF/88 e no Estatuto das cidades.

2.2.1. Conceitos

³³ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educ. 2012, p.13.

³⁴ Ibidem.

Tendo em vista a complexidade da estrutura socioambiental de convivência humana, com vistas ao equilíbrio do meio e ao bem-estar dos indivíduos, foi preciso classificar os espaços territoriais de acordo com suas características.

Por este motivo, o ambiente sofreu distinções na medida em que o homem compreendia sua interação com o meio, passando a classificar cada tipo de ambiente de acordo com suas características, natural, artificial, cultural e laboral.

Para Silva³⁵, meio ambiente é a interatividade dos microelementos de uma macro composição, cujos aspectos podem ser naturais, artificiais, culturais e laborais, afim de permitir e garantir o equilibrado desenvolvimento da vida.

Segundo Jollivet e Pavé³⁶, é o conjunto de elementos da ecosfera, artificiais ou naturais, de onde o homem retira seu sustento.

O conceito jurídico de meio ambiente segue exposto no artigo 3º, inciso I, da Política Nacional de Meio Ambiente³⁷, como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga (*sic*) e rege (*sic*) a vida em todas as suas formas”. Mas, é preciso compreender que o meio ambiente não se expressa apenas pelo seu caráter ecológico conforme exposto alhures e descrito no artigo 225 do texto constitucional de 1988³⁸.

Para Leite e Ayala³⁹ a crise ambiental se sobrepõe à vida contemporânea nas cidades elevando ao status de fundamental o direito ao ambiente equilibrado e sadio. Asseveram que ao Estado cabe estabelecer a prioridade de atendimento

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros. 1994, p. 6.

³⁶ JOLLIVET, Marcel; PAVÉ, Alain. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: Vieira, Paulo Freire (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1996, p. 63.

³⁷ BRASIL. Lei n. 6.938, 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação**. 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;

³⁸ BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

³⁹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental. Do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Teoria e prática. 7ed. Rev. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015, p. 44.

efetivo à proteção e preservação de todos os tipos de ambiente, natural, cultural, laboral ou artificial.

Segundo os autores acima citados⁴⁰, essa postura é devida porque a dignidade humana está em destaque, tendo sido consolidada como questão cêntrica primordial no âmbito discursivo da moralidade do meio ambiente orientando a normatização das manifestações do ambiente com o qual o homem interagia.

Portanto, a definição amplamente aceita de meio ambiente aporta uma percepção contemporânea que recepciona todos os tipos de ambiente em contraponto ao restrito conceito de ambiente ecológico natural.

Assim, Chiuvite⁴¹ esclarece que o meio ambiente ecológico ou natural é aquele constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela flora e fauna de um espaço territorial, cuja composição possui todos os elementos que sustentam sua formação original, sem que ação antrópica tenha promovido quaisquer alterações.

E na medida em que o meio ambiente sofreu específica reclassificação devido aos fenômenos que foram verificados com o passar dos tempos, regras disciplinadoras no ordenamento jurídico foram concebidas a fim de resolver os problemas ambientais, objetivando o controle da poluição e a elevação do equilíbrio ecologicamente sustentável.

Além do ambiente ecológico ou natural, há o ambiente do trabalho ou laboral. Segundo Fiorillo⁴², é o ambiente onde os trabalhadores de uma sociedade desempenham suas tarefas e, portanto, é imperioso que se promova a proteção da saúde e bem-estar do trabalhador, garantindo sua integridade física neste ambiente. Acrescenta o autor que “busca-se salvaguardar o homem trabalhador das formas de degradação e poluição de vida”, especialmente porque a constituição federal assevera que é direito destes trabalhadores, sejam eles urbanos ou rurais, a

⁴⁰ Ibidem, p. 44-45.

⁴¹ CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Direito ambiental**. São Paulo: Barros, Fischer e associados. 2010. p.28

⁴² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 393.

redução dos riscos por meio das normas de saúde, higiene e segurança naquele ambiente.⁴³

Em seguida, verifica-se ainda o meio ambiente cultural, cujo conceito se depreende da inteligência normativa dos arts. 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 como aquele constituído pelo conjunto de valores artísticos, individual ou coletivo, decorrente das manifestações do homem em seu ambiente primevo, as quais integram, não só o ambiente cultural propriamente dito, mas também o patrimônio histórico, turístico, paisagístico e artístico, sejam eles materiais ou imateriais, cujos aspectos se vinculam à memória de referência de um povo, de uma nação.⁴⁴

Complementando a classificação apontada por Leite e Ayala, infere-se que o ambiente artificial, segundo Silva⁴⁵, é definido como o espaço urbano ou rural, edificado pelo homem e seus equipamentos⁴⁶. O meio ambiente artificial decorre da concepção contemporânea do homem de promover o progresso da humanidade à custa da industrialização, do comércio, dos meios de produção e, sobretudo, do fomento ao desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, o meio ambiente, antes natural ou ecológico, ganha nova conformação diante do aparecimento circunstâncias e fenômenos de caráter social, político ou econômico que invocam sua reclassificação consoante já mencionado.

Fica claro então que a proteção do meio ambiente demanda a existência de um Estado de direito ambiental, o qual, em linhas genéricas se traduz na perspectiva teórico-abstrata de elementos jurídicos, políticos e socioambientais que

⁴³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

⁴⁴ *Ibidem*. Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003, p.21.

⁴⁶ Ruas, praças, prédios públicos, áreas verdes.

visam promover as condições ambientais favoráveis ao equilíbrio dos ecossistemas e garantir a dignidade do indivíduo no ambiente em que estiver.⁴⁷

Assim, o exercício consciencial amplo da sociedade para participar das decisões destinadas a proteção ambiental, cuja participação demonstra o efetivo envolvimento democrático social, pode colaborar para o fortalecimento da estrutura de um estado de direito ambiental e, assim, mitigar o esgotamento dos recursos naturais, evitar catástrofes ambientais e sobretudo corroborar a existência de um Estado mais justo e solidário.

2.2.2. Princípios estruturantes da tutela ambiental urbana

Imperioso destacar o quão importante são os princípios de direito ambiental que se conformam a partir das discussões suscitadas pela crise ambiental vivenciada hodiernamente. Isso porque, deve o Estado orientar-se pela complexidade social de salvaguarda do meio ambiente.

A ideia da expressão estruturantes é para que possa ter em mente o alcance constitutivo nuclear desse instrumento que exprime as dimensões fundamentais dos princípios afetos ao meio ambiente artificial urbano.

Mirra⁴⁸ assevera que os princípios têm uma função primordial de consolidação de valores sociais que vinculam e modelam a hermenêutica aplicável ao direito ambiental. Nesse sentido, quando o direito passa a regular as relações cidadão-Estado, a dignidade da pessoa humana é seu fundamento último, a partir do qual, segundo Cassagne⁴⁹, “[...]se chega a imutabilidade principiológica, superior a todo o ordenamento jurídico”.⁵⁰

Assim, os Princípios de direito ambiental são bases teóricas construídas para sedimentar a concepção jurídica do estado de direito ambiental, cuja função é equilibrar os interesses estatais com as exigências da sociedade a respeito do bem

⁴⁷ Ibidem, p.49.

⁴⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Cidadania coletiva**. Florianópolis: Paralelo 27, 1996, p.102

⁴⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. **Ley Nacional de Procedimiento Administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2009. P.19.

⁵⁰ Ibidem. “*del cual se llega a unos principios inmutables, superiores a todo ordenamiento positivo*”. (Trad. livre).

ambiental, imprimindo uma interpretação lógica e racional às normas ambientais.⁵¹ Segundo Reale⁵², os princípios compõem o conjunto de instrumentos que validam as assertivas e proposições em todos os campos do saber.

Todavia, não serão abordados todos os princípios informadores do direito ambiental, mas tão somente, aqueles que consideramos mais importantes para a compreensão da pesquisa estudada por se mostrarem remissivos ao tema pesquisado. Serão abordados os princípios da: a) dignidade ambiental da pessoa humana; b) do desenvolvimento sustentável; c) da reparação integral; d) da prevenção, precaução e cooperação.

2.2.2.1. Dignidade ambiental da pessoa humana

Como corolário dos princípios considerados mais importantes da tutela ambiental urbana está o princípio da dignidade da pessoa humana, cuja regra segue inserta no primeiro item da Declaração de Estocolmo⁵³ assentando o direito fundamental do indivíduo ao ambiente de qualidade que lhe permita gozar de uma vida digna e de bem-estar.

A Carta Africana de Direitos Humanos e dos povos⁵⁴, proclamada em Nairóbi, em 1981, pelos estados membros da Organização da unidade africana, dispõe a partir da interpretação conjunta dos artigos 5º e 24º, que todos os povos têm direito ao respeito de sua dignidade humana em um meio ambiente satisfatório

⁵¹ SANDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992, p.137.

⁵² REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.305.

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Item 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o "apartheid", a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Artigo 5º - Todo indivíduo tem direito ao respeito da dignidade inerente à pessoa humana e ao reconhecimento da sua personalidade jurídica. Todas as formas de exploração e de aviltamento do homem, nomeadamente a escravatura, o tráfico de pessoas, a tortura física ou moral e as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes são proibidos. Artigo 24º - Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

que lhes permita o adequado desenvolvimento. No mesmo sentido está a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental da República Federativa do Brasil.⁵⁵

Não obstante, o artigo 2º, da Lei n. 6.938/1981⁵⁶, deixa claro a importância do referido princípio ao dispor expressamente que a Política Nacional do Meio Ambiente possui dentre seus objetivos, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, assegurando a proteção da dignidade humana a partir da racionalização, planejamento, fiscalização e proteção ecossistêmica dos recursos ambientais, bem como, o controle e zoneamento das atividades potencialmente poluidoras, cujos princípios complementares não serão objeto da presente pesquisa em razão de sua extensão de conteúdo.

Bem verdade que ao ser alçada à condição fundamental de princípio jurídico, a dignidade humana demonstrou estar no centro da ordem jurídica democrática e, assim, consolidando-se como princípio orientador do próprio direito.⁵⁷ Assim, ter direito ao meio ambiente ecologicamente sadio, sustentável é, sobretudo, atender com dignidade o bem-estar dos indivíduos.

Desta forma não se pode pensar a vida em sociedade, no meio urbano, sem que as políticas setoriais tenham como norte de implementação esse princípio tão importante para a vida humana.

Viver desfrutando de condições dignas é objetivo do Estado democrático com vistas a uma sociedade justa e solidária e, portanto, é imprescindível que a divisão territorial, a exploração equilibrada e responsável dos recursos hídricos, a valorização das culturas e peculiaridades dos meios de subsistência das comunidades, o saneamento básico, a mobilidade urbana, sejam fatores orientados pelo princípio da dignidade humana.

2.2.2.2. Desenvolvimento sustentável

⁵⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 1º.

⁵⁶ BRASIL. Lei n. 6.938, 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional De Meio Ambiente**. Art. 2º.

⁵⁷ BESSA, Paulo Antunes. **Direito ambiental**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 24

Em matéria ambiental, os objetivos ideológicos de prevenir e proteger o meio ambiente, nem sempre correspondem aos objetivos prioritários da economia capitalista.⁵⁸ Por isso, satisfazer as necessidades sociais do presente sem comprometer a capacidade de suprimento do futuro das gerações é o principal objetivo do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável visa, sobretudo, garantir que as prioridades econômicas do capitalismo possam coexistir em harmonia com as necessidades prementes da sociedade urbanizada inseridas no meio ambiente artificial, inclusive, por meio da melhoria no planejamento urbano das cidades, da redução dos riscos de desastres e a adequada estruturação de seus aspectos urbanísticos a fim de suportar os impactos provocados pela desorganização social no ambiente artificial.⁵⁹

Desta forma, a salvaguarda de um ambiente equilibrado e destinado ao bem-estar e a dignidade humana não se traduz apenas em constructos subjetivos, mas em um processo científico e epistemológico capaz de atender as demandas evolutivas da sociedade contemporânea.

Para que isso ocorra, a preservação da continuidade do desenvolvimento deve atender a princípios normatizadores que regulem a sustentabilidade das ações. Mais do que isso, tanto o princípio da sustentabilidade, quanto o princípio do desenvolvimento sustentável, aqui tratado, previsto, segundo Rech e Rech⁶⁰, na Lei n. 10.257/2001, “Não surgiu apenas para justificar o desenvolvimento econômico, mas para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado e a preservação da biodiversidade”.

Desta forma, é fundamental que as ações destinadas a preservação e proteção ambiental, especialmente, no ambiente artificial urbano, estejam

⁵⁸ ALBUQUERQUE, Leticia. RIO+20: A conferência da (in) sustentabilidade. In: PERALTA, Carlos E.; LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely (orgs.). **RIO+20: Temas da Rio+20: desafios e perspectivas**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p.149.

⁵⁹ CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. De Hyogo à Rio+20: a sustentabilidade, o risco urbano-ambiental e o caso da urbanização de Maceió. In: **Tratados internacionais, direitos fundamentais, humanos e difusos: Os Estados contra o bem viver de suas populações**. Christian G. Caubet (Coord.). Declaração final da conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio+ 20). Florianópolis: Insular, 2016, p. 110 – 111.

⁶⁰ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade: Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável**. Caxias do Sul: Educs. 2012, p.48.

devidamente sustentadas na legitimidade e na legalidade de suas estruturas, ou seja, não basta apenas que normas sejam editadas a partir do mandato eletivo de agentes políticos, mas que estas normas sejam pautadas na legalidade e se desenvolvam de forma sustentável para o bem e a dignidade de todos os indivíduos e do ambiente onde habitam.⁶¹

A prova cabal da necessidade de aplicação complementar do princípio em exposição e que em alguns lugares do país, como Rio de Janeiro e Santa Catarina, as ocupações do meio ambiente urbano não têm respeitado as regras estabelecidas pelos planos diretores e, portanto, mostrando-se ineficientes. É o caso dos alagamentos e deslizamentos de terra em Angra dos Reis e Niterói, ambas no estado fluminense e a invasão das águas do rio Itajaí no estado catarinense.⁶²

Assim, a ausência de preservação e controle na ocupação territorial urbana no ambiente artificial coloca em risco os argumentos de sustentação dos conceitos de sustentabilidade e preservação ambiental, econômica e social. Isso porque mostra-se constatável as periferias e ampliação do perímetro urbano não atendem como deveria a função socioambiental da propriedade e acaba por desequilibrar as políticas públicas setoriais.⁶³

Nesse sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento consiste no conjunto de informações verificadas no relatório Brundtland (1987) da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁶⁴, que orienta o ordenamento jurídico a garantir a satisfação das necessidades do presente por meio de seus instrumentos sem comprometer a capacidade futura das próximas gerações.

2.2.2.3. Reparação integral

A doutrina especializada⁶⁵ tem defendido que a reparação integral pelos danos provocados ao meio ambiente reveste-se da responsabilidade exclusiva do

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem, p. 50.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ (CMMAD, 1991, p.46).

⁶⁵ Fiorillo (2007, p.28); Milaré (2011, p. 1075); Machado (2004, p. 53).

poluidor. Nesse sentido, o princípio da reparação integral é também denominado do poluidor-pagador.

A assertiva encontra respaldo legal no artigo 225, §3º da Constituição Federal de 1988 ao dispor que a responsabilização dos infratores em relação as condutas consideradas lesivas ao ambiente, sejam eles pessoas jurídicas ou naturais, ocorrerá independentemente da obrigação de reparar o dano, nas esferas, penal ou administrativa.

O referido princípio “*polluter pay principle*”, segundo Machado⁶⁶, entrega ao poluidor infrator o ônus social dos prejuízos provocados, obrigando a este restabelecer o status quo naquilo que for possível.

Assim, o princípio do poluidor pagador impõe ao infrator a responsabilidade que lhe alcança devido a produção de poluição, determinando a este que arque com os custos necessários de sua administração para evitar danos à saúde humana ou ao meio ambiente, não importa qual tipo seja, se ecológico, artificial, laboral ou cultural.

No entanto, é possível o delineamento da efetividade deste princípio a partir do chamado “crédito de carbono” ou “Redução Certificada de Emissões”⁶⁷, ou seja, por meio da imposição de uma carga de carbono sobre a emissão de gases de efeito estufa equivalente ao custo potencial correspondente causado pelas futuras mudanças climáticas.

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 53.

⁶⁷ Segundo o **Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)**, o mercado de carbono surgiu a partir da criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática durante a ECO-92, no Rio de Janeiro. Em 1997, durante uma de suas mais importantes reuniões em Quioto, Japão, foi decidido que os países signatários deveriam assumir compromissos mais rígidos para a redução das emissões de gases que agravam o efeito estufa, ficando conhecido como Protocolo de Quioto. Este protocolo, para entrar em vigor, deveria reunir 55% dos países que representassem 55% das emissões globais de gases de efeito estufa, o que só aconteceu depois que a Rússia o ratificou, em novembro de 2004. Assim, o objetivo central do Protocolo de Quioto passa a ser que os países limitem ou reduzam suas emissões de gases de efeito estufa. Por isso, a redução das emissões passa a ter valor econômico. Por convenção, uma tonelada de dióxido de carbono (CO₂) corresponde a um crédito de carbono. Este crédito pode ser negociado no mercado internacional. A redução da emissão de outros gases, igualmente geradores do efeito estufa, também pode ser convertida em créditos de carbono, utilizando-se o conceito de carbono equivalente. Para ajudar os países a alcançar suas metas de emissões e para encorajar o setor privado e os países em desenvolvimento a contribuir nos esforços de redução das emissões, os negociadores do protocolo incluíram três mecanismos de mercado. Disponível em: <<http://ipam.org.br/cartilhas-ipam/o-que-e-e-como-funciona-o-mercado-de-carbono/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

2.2.2.4. Prevenção, Precaução e Cooperação

Os princípios da atuação preventiva e da precaução tem por finalidade segundo Aragão⁶⁸ possibilitar o amparo legal às medidas destinadas a redução ou eliminação das emissões poluidoras mesmo quando ausente prova científica do nexo de causalidade ente consequência e ação.

Segundo a autora, por meio do princípio da prevenção, toda conduta potencialmente poluidora verificar a existência cientificamente comprovada de perigos que impactem negativamente no ambiente, artificial ou não, este risco deve ser eliminado. Já o princípio da precaução, a conduta para reduzir e antever os impactos danosos ao ambiente artificial ou não, urbano ou não, deve atuar antes mesmo de se estabelecer o liame entre causa e efeito.

Nesse sentido, a manutenção da qualidade ambiental e dos processos sustentáveis no âmbito das cidades depende da atuação preventiva e precavida dos indivíduos e do Estado. Isso porque, é fundamental a contabilização antecipada de riscos que possam prejudicar o ambiente e, portanto, o bem-estar das pessoas.

Não obstante, a definição das ações com base nos princípios estruturantes do direito ambiental para a realidade das cidades, invoca a reflexão profunda sobre os impactos de implementação das políticas setoriais do ambiente artificial e de que forma serão fiscalizadas as medidas implementadas.

Deste modo, os princípios da precaução e prevenção, a despeito de não se confundirem, traduzem-se em finalidade da preservação do meio ambiente.

De certo que, enquanto o princípio da prevenção pressupõe certeza de riscos e perigo concreto relacionado a determinado evento danoso, o princípio da precaução está intimamente ligado ao subjetivismo e abstração potencial do dano iminente. Diante disso se depreende à amplificação da precaução em razão da prevenção.⁶⁹

⁶⁸ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p.69.

⁶⁹ CATALAN, Marcos Jorge. **Fontes principiológicas do direito ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, ano 10, n.38, p. 160-181, abr. / jun. 2005, p.163

Não obstante, pelo princípio da cooperação fica explícito a necessidade de gestão conjunta dos entes federados. Do cooperativismo se depreende a cooperação na implementação de medidas de proteção e preservação do ambiente artificial urbano.

A qualidade ambiental e o bem-estar das pessoas no meio ambiente urbanizado das cidades está diretamente ligada à participação popular. Isso porque não pode haver democracia efetivamente ativa sem que haja a participação permanente dos cidadãos. É cediço que a problemática da degradação ambiental fica mais evidente quando nos deparamos com a realidade das cidades. É no município que a vida acontece.

Assim, o princípio da cooperação orienta os estados à atuação intercomunitária com vistas a eficiência na gestão local.⁷⁰ Este conduz, entre outros fatores, à deliberações e debates na órbita dos problemas enfrentados com vistas a garantir a proteção e preservação ambiental.

No campo do meio ambiente artificial urbano, a interações dos grupos e atores sociais nas cidades, produz a atmosfera de consensualidade solidária que otimiza o equilíbrio ambiental necessário a garantir o bem-estar dos indivíduos.

A ideia do desenvolvimento duradouro, sustentável, encontra no princípio da cooperação a tônica para imprimir em todas as esferas governamentais a redução de impactos socioambientais e econômicos nas estruturas urbanizadas.

Segundo Mirra *apud* Leite e Ayala⁷¹ trata-se de uma atuação fundada na solidariedade humana em favor da manutenção permanente do bem-estar das cidades, devendo os atos cooperativo serem realizados no sentido de impedir ou coibir produtos, serviços ou ações antrópicas que estimulem ou causem prejuízo ao meio ambiente, no caso, o artificial urbano.

A considerar que os princípios estão em nível hierárquico superior às demais regras do ordenamento jurídico⁷², a interpretação do texto constitucional deve ser articulada de maneira a atender o disposto no artigo 225 que estabelece a

⁷⁰ MATEO, Ramón Martín. **Manual del Derecho Ambiental**. Madri: Trivium, 1995, p.57

⁷¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. Do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e pratica. 7ed. Rev. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015, p. 68.

⁷² MIRRA. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de direito ambiental. São Paulo, ano 1, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996, p. 51.

imposição, ao Estado e ao particular, de preservar e proteger o ambiente em que estão, e ainda, estabelece este dever por meio de uma espécie de equidade intergeracional.

Segundo Nickel *apud* Leite e Ayala⁷³ a equidade intergeracional “é parte de um sistema de éticas e serve para balizar um princípio de direito ambiental”.

Desta forma segundo Leite e Ayala⁷⁴ tanto o princípio da cooperação, quanto os da prevenção e precaução devem integrar o estado de direito e políticas ambientais. Posto que, das regras principiológicas decorrem as imposições legais de regulação e proteção no meio artificial urbano. O manejo dos princípios de direito ambiental permite a instrumentalização dos elementos necessários ao equilíbrio e manutenção da qualidade de vida nas cidades, nos centros urbanizados.

2.2.3. Diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente

E nesse ponto também se vislumbra a importância da pesquisa proposta, pois, nas últimas décadas, o crescimento desordenado das cidades tem trazido caos, miséria e a ocupação irregular nos ambientes artificiais urbanos.

Conforme nos esclarece Osório e Menegassi⁷⁵, na última metade do século, experimenta-se um padrão desordenado de expansão das cidades, de concentração social demográfica em áreas urbanas e da irregular ocupação clandestina das áreas territoriais, cujos reflexos demonstram o quanto a sociedade ainda é egoísta, excludente e ignóbil.

Nesse sentido, as medidas que visam a proteção e a preservação do ambiente encontram-se expressas nos artigos 7º, VIII; 200; 215; 216; e 225 do texto constitucional com a clara finalidade de assegurar o direito das pessoas ao ambiente ecologicamente equilibrado e este, por sua vez, a própria dignidade da pessoa humana.

⁷³ NICKEL *apud* LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. Do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 7ed. Rev. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015, p. 69.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ OSORIO, Leticia Marques. MENEGASSI, Jaqueline. **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras: porto alegre: Frabris, 2002, p. 43.

E não só isso, expressam em outros dispositivos constitucionais, como os artigos 182 e 183 associados ao Estatuto das cidades, a sistemática proteção e preservação do meio ambiente artificial, buscando estabelecer critérios ao desenvolvimento sustentável em áreas urbanas ou rurais urbanizadas, com vistas a preservar a biodiversidade como plataforma de guarnecimento da vida. Isso porque a dignidade humana é um dos fundamentos da República brasileira expressamente descrita na Constituição Federal de 1988.⁷⁶

Não obstante, é na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) e seus mecanismos que encontramos a sistemática operacional das Políticas públicas para o meio ambiente.

Segundo Sirvinkas⁷⁷, a Lei nº 6.938/1981, além de instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SNMA) e os instrumentos de formação e aplicação desta política sistêmica governamental, ainda trouxe à compreensão conceitos básicos que permitem entender a intenção do legislador em relação à proteção ou preservação amplificada do meio ambiente em todas as suas manifestações.

Isso porque a gestão dos recursos ambientais está atrelada a política ambiental mencionada em quaisquer um dos entes da federação, estabelecendo inclusive, instrumentos econômicos aptos a estimular ações ambientalmente adequadas.

Oliveira⁷⁸ assevera que a política nacional do meio ambiente tem por principal finalidade o equilíbrio socioeconômico dos meios de produção de capital e o racional manejo dos recursos ambientais para que o uso e a exploração ocorram de forma equilibrada e proporcional com vistas a manutenção do bem-estar ambiental das pessoas.

Não é por outro motivo que o objetivo primordial da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade de

⁷⁶ BRASIL, CRFB, 1988. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...]

⁷⁷ SIRVINKAS, Luís Paulo. **Política nacional do meio ambiente** (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas. MORAES, Rodrigo Jorge, AZEVÉDO, Mariangela Garcia de Lacerda e DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (coords). Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 91-93.

⁷⁸ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 307.

vida, assegurando condições favoráveis ao desenvolvimento socioeconômico, a segurança nacional e a proteção da dignidade humana.⁷⁹

O conteúdo normativo desta política regulatória e constitutiva adotou como princípios norteadores e essenciais as ações governamentais de manutenção do equilíbrio socioambiental ecológico a partir da percepção do ambiente protegido como patrimônio público, o qual dever contar com a proteção ampla e irrestrita do Estado.⁸⁰

Em vista de seu uso coletivo do meio ambiente pelas pessoas, deve racionalizar o uso do solo, subsolo, dos recursos hídricos e eólicos, com vistas ao adequado planejamento e fiscalização do uso de seus recursos naturais disponíveis (assim entendidos 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)⁸¹.

⁷⁹ BRASIL. Lei n. 6.938, 1981. Dispõe sobre a Política Nacional De Meio Ambiente. 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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios [...].

⁸⁰ Ibidem. Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

⁸¹ BRASIL. Lei n. 6.938, 1981. Dispõe sobre a Política Nacional De Meio Ambiente. 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 socioeconômico, 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

Deve ainda, proteger o ecossistema preservando as áreas representativas, no intuito de controlar e promover o zoneamento das atividades de potencial capacidade poluente ou efetivamente poluidoras (assim entendidas pela degradação da qualidade ambiental resultante das atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população, criando condições adversas as atividades sociais e econômicas, afetando desfavoravelmente a biota, as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lançando matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos)⁸².

O Estado deve incentivar, sob todas as formas, a pesquisa científica de novos instrumentos tecnológicos com vistas ao uso racional e efetiva proteção dos recursos ambientais, promovendo o adequado monitoramento da qualidade ambiental para verificar eventuais áreas degradadas, assim entendidas aquelas que sofreram alterações adversas, especialmente pela ação antrópica poluidora.⁸³

As ações poluidoras são aquelas desencadeadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, por atividade causadora degradante de cunho ambiental ou que provoquem alterações nas características do ambiente, ainda que posteriormente recupere as respectivas áreas afetadas.⁸⁴

Cabe ainda ao poder público promover por meio da educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive comunitário, a proteção preventiva do ambiente, a fim de capacitar as pessoas para, ativamente, defender a preservação

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. V - 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.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

do meio ambiente. Todas essas medidas estão pautadas na Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).⁸⁵

Segundo Rech e Rech,

[...]o absolutismo ambientalista, que não permite sequer que o homem derrube uma árvore para plantar alimentos para a sua sobrevivência ou armazene água em represas para o saneamento das cidades, não encontra amparo na Constituição Federal. A legislação infraconstitucional ou os princípios do direito ambiental são instrumentos de proteção da vida e da dignidade da pessoa humana e não podem permitir que o homem seja expulso do Planeta, em nome de suposto direito ambiental⁸⁶.

Desta forma, não adianta criar sistemáticas e inventar regras de direito que não atendam a finalidade do direito em matéria ambiental e que não encontrem ressonância no texto constitucional, para os autores, ainda que a degradação ambiental provoque danos e a efetiva degradação humana, alcançando, por conseguinte a dignidade do indivíduo, a tirania ambiental que encerra as proibições ao indivíduo de retirar da natureza seu próprio alimento, ou ainda, armazenar água para fornecimento e limpeza nas cidades não encontra respaldo legal.

Certo é, segundo os autores, que toda profusão normativa ambiental, incluindo-se os princípios jurídicos ambientais, tem por finalidade a proteção da vida e da dignidade humana, contudo não pode viabilizar a expulsão do homem de seu habitat em nome de um direito ambiental subjetivo não positivado.

O meio ambiente possui vários matizes, especialmente em tempos globalizados como os vivenciados atualmente. Cotejando os ensinamentos de Bobbio⁸⁷ com a problemática ambiental, o autor nos esclarece em seus apontamentos sobre o direito natural e o direito positivo, que o direito positivado é conhecido por nós a partir de uma declaração de vontade alheia, e que isso pode não ser o mais adaptável ao momento vivido, ao passo que o direito natural, é concebido pela razão inerente a natureza humana.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ RECH, Adir Ubaldó. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012. p. 10.

⁸⁷ BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico:** lições de filosofia do direito. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.p. 22-23.

A luz destes ensinamentos é possível afirmar que não se pode apenas vincular as medidas e ações em relação ao meio ambiente ao direito positivado, ou seja, não há sentido em vincular o status de fato do ambiente, exclusivamente, ao direito e suas normas, isso porque, corre-se o risco de, ou haver uma insuficiência normativa, ou um excessivo emprego do ordenamento que inviabiliza a vida social e impede o progresso da humanidade.

A promulgação da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) encontrou ressonância no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 se posicionando como um marco legal instituidor de diretrizes gerais às políticas públicas estaduais e municipais de proteção e preservação do meio ambiente em qualquer uma de suas espécies.

E mais que isso, complementa constitutivamente inúmeros outros diplomas normativos, os quais serão pormenorizadamente tratados mais à frente neste trabalho, como é o caso da política nacional de desenvolvimento urbano, da política nacional de mobilidade urbana e as plataformas de zoneamento ambiental urbano.

Dessarte, até sua edição, os estados e municípios tratavam de forma independente e autônoma suas políticas setoriais de proteção e preservação ambiental e assim, os problemas sociais encontrados no ambiente artificial urbano eram tratados com descaso e desinteresse prático pelos gestores públicos.

2.3. O ESTATUTO DA CIDADE E AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

Muito se discute acerca de sustentabilidade no meio ambiente artificial urbano e sua relação com meio ambiente a partir das balizas estabelecidas pelo Estatuto das cidades. O referido Estatuto (Lei n. 10.257/2001) regulamenta a política de desenvolvimento urbano a partir das disposições do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, cuja interpretação deve ser efetuada em conjunto com o art. 225 do texto constitucional.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 destaca a responsabilidade dos municípios na execução das políticas de desenvolvimento urbano, cujas

diretrizes de atuação pormenorizada seguem fixadas na lei nº 10.257/2001 (Estatuto das cidades).

Seu objetivo é fixar regras que disciplinem o completo desenvolvimento das cidades e sua função social, garantindo-se o bem-estar das pessoas de forma equilibrada, impondo-se a todos, particulares e poder público, o dever de preservação dos ambientes às presentes e futuras gerações.⁸⁸

Para tanto, o artigo 2º, IV, do Estatuto das cidades dispõe que o ordenamento territorial no meio ambiente urbano será fixado conforme as disposições do plano diretor municipal, cujo documento deve estabelecer regras de ocupação do território e uso dos imóveis nos limites da sua função social.⁸⁹

Depreende-se ainda que a adoção de padrões equilibrados na expansão territorial urbana, produção e consumo, em consonância com os parâmetros socioambientais de sustentabilidade das cidades e áreas adjacentes, são diretrizes genéricas importantes da Política de Desenvolvimento Urbano.⁹⁰

A respeito da sustentabilidade socioambiental urbana, o economista Ignacy Sachs⁹¹ esclarece que a sadia qualidade de vida não pode se desvincular da ideia de um desenvolvimento ambiental sustentável sob pena de provocar impactos e prejuízos irreparáveis às dimensões sociais da sustentabilidade.

⁸⁸ BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; 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[...].

⁸⁹ Ibidem. [...]V – 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;

⁹⁰ Ibidem. [...] 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;

⁹¹ SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**. In: BURSZTYN, M. (Org.). Para pensar o desenvolvimento sustentável. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

Não obstante ainda haver uma vinculação equivocada dos aspectos de sustentabilidade aos fenômenos puramente ambientais, não se pode relegar a margem os elementos socioeconômicos que enlaçam essa questão.

O destaque está na importância que o desenvolvimento sustentável ganhou após a conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente e desenvolvimento (CNUMD), também denominada ECO 92.

Segundo Sachs⁹² o tratamento de combustíveis fósseis sem considerar a emissão de gases poluentes na atmosfera, o saneamento básico e economia de água sem a adequada preservação dos recursos hídricos e das nascentes, são exemplos de como a sociedade trata a sustentabilidade sem considerar as dimensões que a orbitam.

Chacon⁹³ esclarece que Sachs⁹⁴ reformulou de forma precursora o conceito de sustentabilidade. Estabeleceu parâmetros para demonstrar que existem dimensões da sustentabilidade que precisam ser observadas pelos indivíduos e que permitem ao homem compreender o mosaico da proteção ambiental.

A Declaração de Estocolmo⁹⁵ reflete a importância do assunto, permitindo compreender os argumentos articulados por Sachs acerca das dimensões sociais da sustentabilidade. Segundo a Declaração, o homem se desenvolve material, social e moralmente a partir do meio donde extrai seu sustento, sendo este, autor e obra do meio em que vive.⁹⁶

Problemas ambientais são quase sempre encontrados em países subdesenvolvidos onde milhares de pessoas ainda carecem de adequada condição

⁹² SACHS, Ignacy. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**: reflexões sobre a dimensão social da sustentabilidade. Terceiro incluído. Nupeat-iesa-ufg, v.4, n.2, jul./dez., 2014, p. 149-160, artigo 72, p.153.

⁹³ CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007, p. 111.

⁹⁴ Professor polonês que desde 1941 é radicado no Brasil. Doutor em economia pela Universidade de Delhi (1961), lecionou na escola de estudos avançados em ciências sociais Francesa (EHESS) e fundou o centro de estudos sobre o Brasil contemporâneo e o centro internacional de pesquisa sobre meio ambiente e desenvolvimento (CIRED – 1973); é membro da comissão para o desenvolvimento sustentável do ministério do meio ambiente francês desde 1996.

⁹⁵ Declaração Da Conferência Das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de 1972, atenta a necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano.

⁹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Item 1.

mínima de dignidade para viver. No ambiente artificial urbano é possível verificar desde a privação de alimentos a vestuários; do saneamento a escassez de água potável; da habitação e educação à ausência de condições de higiene e saúde.

Por isso é importante compreender as dimensões da sustentabilidade social no ambiente. Cada dimensão se mostra conectada com o desenvolvimento e a forma como o indivíduo vive no ambiente artificial. Compreender essas dimensões sociais e a forma como se materializam no ambiente permite promover de forma preventiva e protetiva o desenvolvimento ambiental equilibrado e estável.

Mas em que consiste as dimensões sociais da sustentabilidade? Chacon⁹⁷ reconhece que o ecodesenvolvimento⁹⁸ está diretamente ligado a busca de progresso socioeconômico equilibrado pois, segundo a autora, “não é possível promover o desenvolvimento de um local sem perceber atentamente suas características, conhecer sua história e respeitar sua organização social e idiosincrasias culturais”.

De outro lado, Sachs⁹⁹ assevera que a correta utilização das tecnologias em razão do manejo da biodiversidade a fim de permitir um desenvolvimento sustentável promove a harmonia necessária a sustentar as dimensões sociais da sustentabilidade no meio ambiente artificial.

Importante mencionar que Moura¹⁰⁰ reconhece o autor polonês como uma referência mundial no tema sustentabilidade inclusive por ter participado ativamente da Rio-92.

De acordo com a percepção de Ignacy Sachs, a conservação biodiversa do ambiente, o aproveitamento dos recursos naturais e o progresso da humanidade devem caminhar lado a lado. Esclarece ainda, que mais importante que controlar e conscientizar as sociedades acerca dos prejuízos socioambientais do consumismo

⁹⁷ CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007, p.113.

⁹⁸ Antes do conceito de desenvolvimento sustentável virar moda, o termo ecodesenvolvimento, criado por Maurice Strong, foi bastante discutido, principalmente na década de 1970.

⁹⁹ SACHS, Ignacy. **Barricadas de ontem – campos de futuro**. Estudos avançados 24 (68), 2010, p. 25.

¹⁰⁰ MOURA, Valquíria Soares de. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Boletim de geografia UEM. Revista Produção on-line. Vol. 31. Maringá: Universidade Estadual de Maringá: Departamento de Geografia. Nº 1 (2013), p. 145.

desenfreado é o controle e a conscientização sobre o autocontrole de consumir das pessoas.¹⁰¹

O núcleo mental da assertiva de Sachs está mais na questão ética do que efetivamente na questão econômica ou social. O desenvolvimento é um fenômeno ligado a personalidade e evolução dos indivíduos componentes de um grupo chamado sociedade. Assim, a preocupação ética é essencial para a promoção dos planos de equilíbrio e sustentabilidade de longo prazo.

Acompanhando o raciocínio de Sachs, Malinverni¹⁰² esclarece que:

Uma sociedade sustentável seria estranha a impotência e à estagnação e aos problemas que as economias hodiernas experimentam quando seu crescimento se interrompe. Mas não há razão para pensar que uma sociedade sustentável deva ser tecnicamente ou culturalmente primitiva. Um dos erros mais bizarros de muitos modelos mentais de hoje é que um mundo de moderação deva ser um mundo de controles governamentais inflexíveis e centralizados. Em um mundo sustentável seria necessário, naturalmente, regras, leis, critérios, acordos e vínculos sociais como em qualquer cultura humana, regras frequentemente diferentes das que estamos habituados, mas nenhuma no sentido da destruição de espaços de liberdade, relação esta falaciosa.

Para o autor, não se pode confundir sustentabilidade socioambiental com pensamentos equivocados de absolutismo. É preciso que haja uma interação natural das regras do Estado com a própria sociedade de maneira a impedir que haja um estrangulamento do progresso social sustentável à guisa dos controles centralizados dos governos.

Em uma perspectiva mais cêntrica e positivista, Marques¹⁰³ defende a ideia de que a cidade é um bem ambiental e, portanto, deve ser compreendida a partir do direito ambiental. Assim, na medida em que a cidade se conforma nos principais desmembramentos do direito ambiental¹⁰⁴, esta, se constitui como instrumento efetivo de sustentabilidade.

¹⁰¹ SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: Crescer sem destruir. Tradução de E. Araujo. São Paulo: Vertice, 1986, p.28

¹⁰² SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco Ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul/RS: Educs, 2014, p. 131.

¹⁰³ MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro. Forense universitária, 2005, p. 96.

¹⁰⁴ Parcelamento de solo; preservação de recursos hídricos; função social da propriedade; zoneamento ambiental urbano, entre outros.

Mas Sachs¹⁰⁵ esclarece que o plano destinado ao desenvolvimento das cidades, inserto nos desmembramentos mencionados por Marques, deve considerar as dimensões da sustentabilidade como pressuposto essencial à compreensão das cidades. Desta forma o autor as classifica em social, econômica, ecológica, espacial, cultural; Política interna (Nacional) e externa (Internacional). Todavia, tratar-se-á das cinco primeiras, as quais possuem maior relevância para a pesquisa em apreço.

Nesse sentido, o primeiro desdobramento dimensional da classificação da sustentabilidade é a dimensão social. Segundo Sachs, esta se define pelas ações planejadas do Estado na busca de equilibrar as relações sociais. São aquelas que permitirão o equilíbrio equitativo na distribuição de renda e bens, diminuindo as diferenças sociais provocadas pelo sistema capitalista. Trata-se de um processo em que haja crescimento igualitário de uma civilização.¹⁰⁶

Nesta dimensão se evidencia uma sintonia da teoria de Sachs com as disposições dos incisos II e X do art. 2º do Estatuto das cidades, haja vista serem diretrizes gerais da política urbana a gestão democrática por meio da participação popular e de entidades representadas pela sociedade civil na formulação, execução e fiscalização dos planos e projetos de desenvolvimento urbano.¹⁰⁷

Contudo, ainda que a participação da sociedade na gestão dos planos e políticas públicas fique explícito na dimensão social da sustentabilidade, não se pode olvidar que os investimentos econômicos geradores do bem-estar geral merecem atenção especial, pois facilitam a fruição de bens por meio dos

¹⁰⁵ Foram acrescentadas a posteriori mais três dimensões: *sustentabilidade Ambiental*, *sustentabilidade Política (Nacional)*, *sustentabilidade Política (Internacional)*. A primeira, trata de respeito em realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais; a segunda, trata da capacidade do Estado para implementar um projeto nacional, em um nível razoável de coesão social, pautado na democracia como apropriação universal dos direitos humanos; e a terceira, pautada na prevenção de guerras, garantia da paz, pacto Norte-Sul de co-desenvolvimento baseado no princípio da igualdade, proteção ao meio ambiente e na cooperação internacional (SACHS, 2009).

¹⁰⁶ SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993, p.37.

¹⁰⁷ BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. 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: [...] 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; [...] 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; [...].

instrumentos de política econômica, tributária e financeira do Estado. Para que isso ocorra é preciso contemplar a perpetuação sustentável da dimensão social.

Em segundo lugar está a dimensão econômica da sustentabilidade. Nesta dimensão há um enaltecimento da importância do princípio da eficiência descrito no artigo 37 da Constituição Federal de 1988¹⁰⁸, no sentido de realocação de recursos orçamentários públicos com responsabilidade e eficiência no sistema macroeconômico e não apenas pelo viés da rentabilidade empresarial micro capitalista.

Esclarece Meirelles¹⁰⁹, o Princípio da Eficiência estimula juridicamente o Estado para que procure realocar seus recursos orçamentários de maneira a priorizar as políticas públicas, afim de alcançar a perfeição com o menor desgaste dos meios, alcançando de forma satisfatória e equilibrada as necessidades da sociedade à bem do interesse público. Trata-se da observância panorâmica do bem administrar a coisa pública.

Em terceiro lugar se desdobra a dimensão ecológica da sustentabilidade. Orbitando esta dimensão estão debates relevantes ligados às questões de proteção e preservação ambiental, especialmente, no âmbito da responsabilidade civil ambiental pós-consumo¹¹⁰, ao risco ecológico abusivo¹¹¹ e adequada gestão de recursos hídricos naturais¹¹² e, portanto, são aspectos a serem considerados nesse plano dimensional.

¹⁰⁸ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...].

¹⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹¹⁰ Segundo Beck *apud* Moreira (2015, p. 32-33), “a imprevisibilidade e indeterminação dos futuros possíveis, provoca a sensação de impotência diante dos resultados danosos desconhecidos do progresso tecnológico e científico em relação sociedade e ao meio ambiente”.

¹¹¹ Silveira (2014, p.111) esclarece que “o tratamento jurídico do risco ecológico e da sustentabilidade são debatidas em diferentes planos argumentativos, a partir de marcos teóricos diversos, comunicando-se apenas incidentalmente [...] entretanto, a privatização do ambiente por atividades ambientalmente predatórias [...] legitima e é legitimada [...] pelo uso retórico do princípio do desenvolvimento sustentável”.

¹¹² Barlow e Clarke (2003, p.246) asseveram que “Existem inúmeras evidências de que estamos esvaziando os aquíferos em um ritmo totalmente insustentável, mas continuamos a perfurar nossos suprimentos de água subterrâneos porque não deixamos de poluir a água da superfície”.

Para melhor compreensão da dimensão ecológica, Sachs¹¹³ orienta que é preciso de criatividade responsável no manejo dos recursos naturais do ambiente, mantendo efetivo controle de utilização no reaproveitamento de materiais não renováveis e promovendo uma amplitude razoável dos materiais renováveis. Desta forma mitigam-se os bocais poluidores e estimulam-se os instrumentos de reciclagem.

Contudo, é preciso investimento em pesquisa científica de fomento de tecnologias inovadoras e campanhas conscientizadoras da redução de consumo, especialmente em âmbito municipal, a fim de institucionalizar a prevenção dos prejuízos ambientais no ambiente urbano.

De acordo com o pensamento de Moreira¹¹⁴, é vertiginoso a quantidade de indivíduos espalhados no planeta que colaboram alienadamente para a degradação ambiental tendo em vista seus hábitos de consumo irresponsáveis de recursos naturais e, conseqüentemente, produtores de resíduos. Além disso, os padrões de consumo da sociedade contemporânea contribuem para aumentar a dificuldade da humanidade de reverter essa degradação ambiental a partir das cidades.

Segundo Moreira¹¹⁵, nos aspectos relativos a produção de resíduos poluentes ao ambiente urbano, há pelo menos três fatores importantes a serem considerados a contar dos impactos provocados pela ação antrópica. São eles, o manejo de novas tecnologias sem o cuidado necessário ao descarte de substâncias mais complexas e tóxicas; a elevação *per capita* do consumo de produtos e serviços com relevante potencial poluidor; e o aumento da densidade demográfica nos centros urbanos.

Esses fatores impactam o ambiente ecológico das cidades e, portanto, provocam reflexos diretamente neste plano dimensional da sustentabilidade. São

¹¹³ SACHS, Ignacy. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**: reflexões sobre a dimensão social da sustentabilidade. Terceiro incluído. Nupeat-iesa-ufg, v.4, n.2, jul./dez., 2014, p. 149-160, artigo 72, p.154.

¹¹⁴ MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade ambiental pós-consumo**: prevenção e reparação de danos a luz do princípio do poluidor-pagador. São Paulo: Letras Jurídicas; Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2015, p. 23-24.

¹¹⁵ Ibidem.

fatores que contribuem para o cenário da crise ambiental enfrentada pela humanidade, especialmente, os grupos que vivem nas cidades.

Não obstante, a respeito das discussões sobre a adequada gestão de recursos hídricos, cujo tema está inserido na dimensão ecológica da sustentabilidade, Viegas¹¹⁶ assevera que existem três fatores importantes para o agravamento da crise hídrica, desperdício de água, aumento da densidade demográfica e poluição ambiental.

Segundo Motta¹¹⁷ a conservação das fontes de água depende de potenciais ações preventivas do Estado e da sociedade para consolidar a sustentabilidade do processo conservacionista. Todavia, é quase impossível evitar a escassez de recursos hídricos, mormente porque a ação humana é, via de regra, responsável pelo desperdício da água. Não levará muito mais tempo para a água adquirir o valor e importância semelhante ao petróleo assevera Viegas.¹¹⁸

Nesse sentido, é necessário que as discussões sobre essa temática alcancem um patamar de seriedade e responsabilidade social, não só por parte do Estado, mas de todos os particulares, pois, a dimensão ecológica da sustentabilidade nos parece ser a mais relevante das plataformas apontadas na Teoria de Ignacy Sachs.

Em quarto lugar está a dimensão Espacial da sustentabilidade. Sachs¹¹⁹ esclarece que a utilização adequada dos zoneamentos ambientais como plataforma de planejamento da sustentabilidade apresenta-se como importante fator contributivo da proteção e preservação ambiental urbana nesta dimensão.

O estudo sobre esta dimensão mostra-se relevante, pois a distribuição correta dos limites fronteiros territoriais urbanos, permite distribuir com mais

¹¹⁶ VIEGAS, Eduardo Coral. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2ed. Caxias do Sul: Educus 2012, p. 32-34.

¹¹⁷ MOTTA, Ana Paula Pinheiro. **Compatibilidade entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental**: o custo benefício da conservação dos recursos hídricos: O caso de Cataguazes. Recursos hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais. Org. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida. Campinas, SP: editora alínea, 2007, p. 85.

¹¹⁸ VIEGAS, Eduardo Coral. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2ed. Caxias do Sul: Educus 2012, p. 32-33.

¹¹⁹ SACHS, Ignacy. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**: reflexões sobre a dimensão social da sustentabilidade. Terceiro incluído. Nupeat-iesa-ufg, v.4, n.2, jul./dez., 2014, p. 149-160, artigo 72, p.154.

equilíbrio as atividades econômicas e sociais no âmbito dos municípios, facilitando inclusive a fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas pelo poder público.

Um exemplo dessa importância se verifica no plano diretor, pois este é um instrumento destinado a organização do território municipal a partir da política urbana definida pelo Estatuto das cidades.¹²⁰

A pesquisa apurada acerca da dimensão espacial da sustentabilidade apontada por Sachs permite às cidades atender o principal objetivo da Lei n. 10.257/2001 que é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e suas propriedades.¹²¹

Nesse sentido o zoneamento ambiental municipal desempenha, nas palavras de Rech e Rech¹²², a função social de aferidor das ações do poder público na gestão e na organização do território urbano, complementando assim, o desenvolvimento das políticas públicas e ações por ele balizadas. Para os autores,

O plano diretor municipal, por sua vez, que é o instrumento que fixa e sistematiza o desenvolvimento econômico, social e físico de todo o território do município, visando o bem-estar da comunidade local, deve ser desenvolvido com base na plataforma representada pelo zoneamento ambiental municipal, que representa a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.¹²³

Por isso a dimensão espacial da sustentabilidade de Sachs é importante. Nesta dimensão estão os elementos que orientam as plataformas de sustentabilidade urbana, mencionadas por Rech e Rech. Com efeito, a distribuição adequada dos espaços territoriais nas cidades estimula o desenvolvimento socioeconômico, tanto quanto, promovem o bem-estar dos moradores da localidade afeta.

Nesse sentido, o equilíbrio urbano e a distribuição de áreas, econômica e socialmente, verificadas na dimensão espacial, complementam o planejamento do

¹²⁰ BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor.

¹²¹ Ibidem. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana[...].

¹²² RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul/RS: Educs, 2012, p. 144.

¹²³ Ibidem, p. 145.

desenvolvimento municipal sendo, portanto, uma das diretrizes elencadas no Estatuto das cidades, cuja distribuição espaço-territorial da população visa prevenir ou corrigir crescimentos desordenados no ambiente artificial, cujo aspecto é fator essencial para evitar os efeitos nocivos do desordenamento ocupacional das respectivas localidades.¹²⁴

Portanto, na dimensão espacial da sustentabilidade, as atividades econômicas e a correta aplicação dos recursos a ela inerentes, produzem resultados positivos, alcançados por meio do equilíbrio entre as zonas ambientais delimitadas e aptas a promover a sustentabilidade urbana.

Em quinto lugar nos desdobramentos da sustentabilidade, está a dimensão cultural, caracterizada por Sachs¹²⁵ como o incentivo às culturas e vivências que contribuem para o crescimento e desenvolvimento local. Talvez possamos aqui denominar como dimensão socioambiental da sustentabilidade.

Segundo Santilli¹²⁶,

a valorização da diversidade cultural e o reconhecimento de direitos culturais e de direitos territoriais especiais a minorias étnicas [...] e a populações tradicionais são a face mais evidente da influência do multiculturalismo e da pluriétnicidade sobre os valores preconizados pelo socioambientalismo.

Desta forma, esclarece a autora que os principais aspectos do socioambientalismo¹²⁷ são as definições culturais e de valores que compõe uma determinada comunidade e seus hábitos sustentáveis.

¹²⁴ BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. 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: [...] 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;

¹²⁵ SACHS, Ignacy. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**: reflexões sobre a dimensão social da sustentabilidade. Terceiro incluído. Nupeat–iesa–ufg, v.4, n.2, jul./dez., 2014, p. 149-160, artigo 72, p.154.

¹²⁶ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica a diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 174.

¹²⁷ Ibidem, p.4. “[...]movimento que nasceu na segunda metade dos anos 1980, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientalista, no contexto da redemocratização do país – definiu conceitos, valores e paradigmas que irradiaram seus efeitos sobre o ordenamento jurídico”.

É claro que nos delineamentos de Santilli¹²⁸, trata-se de um direito interpretado sistemicamente em seus aspectos, ambientais, sociais e culturais, cuja importância alcança o texto constitucional e não somente, uma dimensão de um instituto, não menos importante, do ordenamento jurídico ambiental.

Essa percepção interativa entre a dimensão cultural da sustentabilidade e o socioambientalismo ganha força quando o texto constitucional de 1988, especialmente nos artigos 215 e 216¹²⁹, valoriza, sobretudo, a materialidade e imaterialidade dos direitos socioambientais. Além do que, enfatiza a importância transversal das políticas públicas voltadas ao tema.¹³⁰

Dessa forma, considerando que a preservação do patrimônio cultural é diretriz geral para o desenvolvimento das cidades¹³¹ e que preservar é garantir a perpetuação temporal da cultura de uma comunidade, acreditamos ser possível asseverar que a dimensão cultural da sustentabilidade sustentada por Sachs, possa ser considerada a dimensão socioambiental dos argumentos de Santilli.

Isso porque, nas ações e políticas públicas municipais destinadas a proteção dos aspectos culturais de determinada localidade não se pode dissociar dos aspectos sociais e econômicos que revestem determinada prática ou hábito cultural.

O fato é que a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) ao estabelecer regras de parcelamento de solo, plano diretor e zoneamento ambiental, buscou orientar a organização do território urbano municipal de maneira sustentável e equilibrada para o bem-estar das pessoas, contudo, a lei não é autoaplicável.

¹²⁸ Ibidem, p.175.

¹²⁹ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais; Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira[...].

¹³⁰ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica a diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005, p.5.

¹³¹ BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. 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: [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Essas medidas, em alguns casos, acabam se tornando inócuas, pois a carência de fiscalização efetiva por parte do poder público das regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico para disciplinar os espaços urbanos não alcança os fins a que se destinam.

O estabelecimento de regras e a implementação de políticas públicas à revelia das peculiaridades e aspectos essenciais do território municipal e o pertencimento de sua população é, sobretudo, colaborar relativamente para o crescimento da desigualdade social e para o incentivo à escassez de recursos naturais. Fator que se agrava pela inexistência, ou existência precária, de fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas.

De acordo com Zaoual¹³², a sistemática vigente, tradicional, traduz-se em vulgar sistema econômico destinado apenas a exploração dos espaços territoriais distantes da ética dos melhoramentos propostos pela “*práxis*”¹³³ em consonância com as proposições a esse respeito. Insistir em paradigmas estritamente econômicos de ordenamento social urbano é fracassar na tentativa de conceber um mundo melhor¹³⁴.

Portanto, a compreensão da importância das cinco principais dimensões da sustentabilidade proposta por Ignacy Sachs, contribui para o aperfeiçoamento das orientações e diretrizes fixadas pela Lei n. 10.257/2001, e ainda, permite evitar o aumento das consequências danosas ao meio ambiente na área urbana, agravadas pela falta de fiscalização ao cumprimento das disposições normativas que regulam o tema.

¹³² ZAOUAL, Hassan. **Nova economia das iniciativas locais**: uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006, p. 23.

¹³³ Prática.

¹³⁴ Zaoual (2006); Chacon (2007); Sachs (1993).

3. POLÍTICAS SETORIAIS DE PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO AMBIENTE URBANO

No presente capítulo se busca esclarecer e organizar o estudo das políticas setoriais de maior incidência no ambiente urbano dos municípios, por meio de seus instrumentos de desenvolvimento urbano, de mobilidade urbana e das plataformas de zoneamento ambiental. Desta forma, busca-se analisar por meio da pesquisa bibliográfica e documental quais são os aspectos mais relevantes das políticas setoriais mencionadas e como estas se articulam com as políticas estaduais e municipais. Indagamos quais as possibilidades e limitações que viabilizam sua adoção e manejo, bem como, de que forma os municípios fiscalizam a execução desses instrumentos constitutivos e regulatórios da proteção e preservação ambiental artificial urbana a fim de alcançar seus reais objetivos. Para tanto, valendo-se do método analítico-dedutivo, investiga-se, quais são os programas do governo brasileiro que atendem a execução das políticas setoriais tratadas. Estudando ainda, a correlação das plataformas de zoneamento ambiental com a organização do território municipal. Busca-se entender como os municípios fiscalizam a setorização do zoneamento e qual eficácia decorre dessa atuação em favor do bem-estar sustentável das pessoas.

3.1. INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO MUNICIPAL

Segundo Lefebvre¹³⁵, “a cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática”. Assusta a semelhança que se percebe na exposição do autor que aduz acerca da força imodificada da organização municipal a partir da ocupação desorganizada dos bairros e das semifavelas, recentes, cujos moradores não possuem raízes pátrias naquele solo, mas, no entanto, o mantém fortalecido.

À cidade se dispensou especial atenção devido ao processo de urbanização a partir da metade do século XX. A cidade brasileira já não mais se assemelhava as Ágoras e Acrópoles da Grécia antiga, tampouco, aquelas

¹³⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora documentos, 1969.

panoramizadas por Lefebvre. Agora, elevados contingentes demográficos se deslocavam motivados pelas oportunidades de crescimento e trabalho no campo industrial. Além de todo conforto que as cidades poderiam conferir a seus moradores, a falta de incentivo rural e a possibilidade da aquisição da propriedade nos espaços urbanos, promoveram a migração de famílias inteiras do campo para os centros urbanos e para as sedes municipais.¹³⁶

Assim, diante da crise instalada nas áreas urbanas brasileiras, movimentos sociais promoveram ações organizadas pela reforma no trato da coisa urbanística, cujo movimento desencadeou positivamente, após longas discussões de caráter social, jurídico e político, a edição da lei n. 10.257/2001.

Fulcrado na Lei n. 10.257/01 está o conjunto de instrumentos da política de desenvolvimento urbano, os quais delimitam as condições primordiais para a harmonização da vida no meio ambiente urbano.

Não se olvida acerca da importância da lei n. 10.257/01 e seus instrumentos, no entanto, cabe ao gestor público municipal a obrigação de implementá-la a partir da conjugação das políticas setoriais inerentes aos núcleos urbanos, de forma a distribuir todo os benefícios possíveis a população. Existem na referida lei inúmeros mecanismos destinados ao enfrentamento da problemática urbana, cuja aplicação se orienta pela justiça social e o interesse da coletividade.

De acordo com a visão de Pequeno¹³⁷,

[...] Ao reunir em seu conteúdo instrumentos já testados em algumas administrações democráticas e populares que buscaram corajosamente enfrentar as disparidades sociais, criminalizando especuladores, favorecendo a diversidade social no espaço urbano e fazendo cumprir a função social da propriedade, esta lei passou a indicar que algumas luzes poderiam ser acesas no final do túnel. Centenas de planos diretores foram elaborados ou revistos, trazendo à tona o debate sobre a necessidade de que nossos municípios fossem socialmente mais justos e ambientalmente mais equilibrados.

Desta forma, as políticas destinadas ao desenvolvimento urbano visam, sobretudo, revestir e estimular as cidades de sua precípua função socioambiental.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. Senado Federal. Senador Inácio Arruda. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações. 2011, p. 18.

Além disso, subsidiar mecanismos de combate a especulação imobiliária, organizando a ocupação territorial com gestão democrática, assegurando o desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental, econômica e social das cidades.

Diante do advento da nova ordem constitucional de 1988, o texto magno conferiu especial atenção às áreas urbanas municipais estabelecendo no artigo 182 e 183 os aspectos gerais que parametrizam a Política de desenvolvimento urbano. De forma inédita a Constituição Federal tratou de temas afetos ao Direito urbanístico dispensando atenção ao tema por meio de todo um capítulo.

E ainda delegou à competência municipal a responsabilidade de garantir que as cidades atendam a função social, promovendo o desenvolvimento dos cidadãos, asseverando que o plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, mormente porque o objetivo da política urbana, além de promover o ordenamento territorial do meio ambiente urbano nos municípios com mais de 20 mil habitantes, é garantir, sobretudo, o bem-estar dos indivíduos.¹³⁸

Não é demais reconhecer que o desenvolvimento planejado por métodos adequados e ferramentas eficientes de gestão, possuem o condão de promover a integração do ambiente urbano e fomentar a sustentabilidade social, econômica e ambiental no âmbito das cidades.¹³⁹

O guarnecimento das abordagens nesse contexto necessita de uma perspectiva difusa a fim de priorizar aquilo que realmente precisa ser prioridade como: assentamentos irregulares, equilíbrio nas políticas de mobilidade, zoneamento urbano eficaz, habitação e infraestrutura de urbanização de favelas e revitalização urbanística.¹⁴⁰

¹³⁸ BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. 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.

¹³⁹ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso futuro comum**. rio de janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

¹⁴⁰ Ibidem.

A política de desenvolvimento urbano está afeta juridicamente a correta conservação do patrimônio natural e artificial, assim como a prestação efetiva de serviços básicos de habitação, transporte, saúde e zoneamento ambiental.¹⁴¹

Entretanto, a despeito da obrigatoriedade em organizar as funções da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes, imposta pelo constituinte originário, o texto estabelece que a política urbana para o desenvolvimento deve fixar diretrizes gerais por meio de lei específica. Dessarte, somente em 10 de julho de 2001, é que restou aprovada pelo Congresso Nacional a lei n. 10.257, também denominada Estatuto da Cidade.

A lei dispõe, no bojo de sua instrumentalidade, sobre as diretrizes gerais que arremetem para o principal objetivo da política urbana municipal em favor do bem-estar coletivo, individual, da segurança do cidadão e equilíbrio ambiental.¹⁴²

O referido diploma normativo visa garantir a sustentabilidade das cidades, a gestão democrática e social dos variados segmentos, a cooperação governamental, com regras definidas de governança corporativa e interesse social, além de planejamento distributivo da ocupação e atividades econômicas no território municipal para evitar, por certo, a ocupação desordenada.¹⁴³

E, ainda, promover a disponibilidade de serviço público e transporte mobilizável que atenda as características locais e a necessidade pública, bem como, controlar o parcelamento e uso do solo.¹⁴⁴

Para o alcance eficaz desses objetivos e adequado atendimento das diretrizes, a lei apresenta ferramentas aparentemente eficientes para serem utilizadas pelos municípios na operacionalização dos planos de desenvolvimento citadinos.

Planos de ordenação e desenvolvimento socioeconômico em todos os níveis da federação, tanto nas macrorregiões, quanto nas microrregiões, as metropolitanas, inclusive, fazem parte do conjunto de ferramentas disponíveis aos

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Art.1º, Parágrafo Único.

¹⁴³ _____. Art. 2º.

¹⁴⁴ Ibidem.

entes federados para organização de seu espaço territorial, atendendo as precípuas funções socioambientais a que se destinam.¹⁴⁵

Não obstante, em atenção a tal instrumentalidade no âmbito municipal, dispõe a lei que os gestores executivos da municipalidade possuem 08 (oito) instrumentos de manejo para efetivar a política de desenvolvimento urbano, dentre os quais, merece especial atenção o plano diretor, exatamente por tratar de instituição de regras e diretrizes na organização dos municípios de forma mais interativa.¹⁴⁶

Conta, dentre seus instrumentos, com institutos de caráter orçamentário (financeiro e tributário) que demandam o exercício do poder de polícia da administração pública e com ferramentas jurídicas e políticas, as quais permitem orientar o correto uso e da propriedade urbana, atendendo aos fins sociais, bem como, o exercício regular do direito de superfície, direito real de uso, parcelamento de solo, desapropriações e instituição de unidades conservatórias e zonas de interesse social, estabelecendo as limitações necessárias a eficiência de medidas que atendam a sustentabilidade no ambiente urbano.¹⁴⁷

Imperioso destacar a possibilidade de manejo por parte dos municípios da gratuidade e assistência judiciária em atendimento as comunidades hipossuficientes com vista a demarcação urbanística, regularização fundiária e legitimação da posse e propriedade por meio da usucapião urbana.¹⁴⁸

Por fim, no conjunto de instrumentos disponíveis é possível encontrar o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) como uma importante ferramenta preventiva de controle dos impactos prejudiciais que podem ocorrer com na implantação de alguns empreendimentos ou edificações, isso porque este verifica e relaciona o conjunto de impactos especialmente urbanísticos e aquele, o conjunto de impactos efetivamente ligados ao ambiente natural.

É de ressaltar que a recepção do EIV no ordenamento jurídico brasileiro, ocorreu por inspiração do EIA, cujo objetivo é densificar a proteção do meio

¹⁴⁵ Ibidem. Art. 4º, I ou III

¹⁴⁶ Ibidem. Inciso III, alínea “a” - “h”.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem.

ambiente em seus aspectos urbanísticos, esta perspectiva está vinculada a forma pela qual a Resolução n. 01/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)¹⁴⁹ ampliou o conceito de impacto, o que não será tratado na presente pesquisa por sua extensão doutrinária.

Antunes¹⁵⁰ denomina esse relacionamento entre as áreas de estudo de transversalidade, no entanto, alguns doutrinadores entendem de forma diversa, pois consideram, a rigor, excesso burocrático a realização de dois estudos diferentes com objetivos análogos.

Dallari¹⁵¹ sinaliza que é desnecessário que se realize um estudo de impacto de vizinhança, pois, o estudo de impacto ambiental diz respeito ao meio ambiente urbano e suas peculiaridades. Segundo o autor, o que vai diferir é a metodologia com que se desenvolve o estudo, o qual no fundo, terá sempre o caráter ambiental para orientá-lo.

Todavia, conquanto o Estudo de Impacto de Vizinhança seja de fato um estudo de caráter ambiental, cuja metodologia de seu constructo seja voltada ao ambiente urbano, não se pode olvidar que sua finalidade se amolda a contemplação de efeitos positivos e negativos em relação a afetação da qualidade de vida e bem-estar das pessoas nas proximidades em que se instalará o empreendimento ou edificação.¹⁵²

Devendo assim, não desprezar os aspectos mais relevantes de adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e mobilidade urbana, ventilação e iluminação, bem como, os aspectos paisagísticos naturais e culturais da referida área ou localidade.¹⁵³

¹⁴⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**. Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental 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 indireta mente, 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.

¹⁵⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 137.

¹⁵¹ DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da política urbana**. In: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.84-85

¹⁵² BRASIL. Lei n. 10.257, 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Art. 37.

¹⁵³ Ibidem.

Com efeito, a característica de maior relevância na existência dos instrumentos que viabilizam o equilíbrio e a sustentabilidade urbana, é sua densidade democrática, porquanto, os instrumentos que necessitam de contração de despesas para sua execução em âmbito municipal devem, obrigatoriamente, serem objetos de controle e participação da sociedade, dos movimentos sociais e entidades organizadas da sociedade civil.

Por este motivo, dentre os instrumentos apontados pelo Estatuto da Cidade em seu art. 4º, III, que trata do planejamento municipal, pelo menos 05 (cinco) institutos se mostram essenciais e que na presente pesquisa serão tratados. São, eles: i) Plano Diretor; ii) Zoneamento ambiental; iii) Função socioambiental da propriedade; iv) Saneamento básico e; v) Mobilidade urbana.

3.2. O PLANO DIRETOR

Concebido com a finalidade de organizar o planejamento urbano em âmbito municipal, o plano diretor tem por premissa necessária a padronização das ações do poder público na instituição e manutenção das políticas setoriais que digam respeito a vida nas cidades.

Trata-se, como assevera Motta¹⁵⁴, de base de sustentação que assegura o bem-estar e a melhor condição de vida aos habitantes com vistas a preservação dos recursos naturais no ambiente urbano, cujas diretrizes são concebidas para promover a sustentabilidade da qualidade de vida e a digna forma de viver dos indivíduos na cidade, tanto as gerações atuais, quanto as futuras.

Segundo Rech e Rech¹⁵⁵, o plano diretor garante o desenvolvimento socioambiental da cidade, coletando no seio social as verdadeiras prioridades de interesse da comunidade local, são, como afirmam os autores, “condicionantes ambientais do território do município” cujo conjunto de dados coletados permitem direcionar as políticas setoriais municipais com eficiência e sustentabilidade.

¹⁵⁴ MOTTA, Suetônio. **Urbanização e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Abes, 2003, p.274-276.

¹⁵⁵ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012, p. 96.

Nesse sentido, em que pese a competência comum dos entes para estabelecer medidas de proteção e prevenção da degradação do meio ambiente, promovendo a sustentabilidade urbana, a lei n. 10.257/01 estabelece a interação das políticas nacionais, regionais, estaduais e metropolitanas.¹⁵⁶ Outrossim, se verifica no comando normativo do artigo 30 do texto constitucional de 1988 que, podendo legislar, administrar e cuidar de assuntos de peculiar interesse, suplementando, inclusive a legislação federal e estadual, estão os municípios incumbidos da conjugação de esforços para proteção do ambiente urbano orientados pelas balizas do plano diretor.¹⁵⁷

Há aí uma responsabilidade em cotas de cooperação, a qual, por razões óbvias contidas na densidade demográfica do território nacional e sua subdivisão político administrativa, entrega as cidades ao arbítrio dos gestores municipais arrimados pelo ordenamento jurídico vigente.

Mesmo porque, Lefebvre¹⁵⁸ assevera que cada projeto, cada política setorial tendente a promover a reforma urbana no ambiente citadino impacta direta e indiretamente em toda a estrutura social ambiental urbana. Não importa por qual via se intente mudar, se por via consensual ou por pela via coatora institucional, o que efetivamente importa é qual será a conformação dada às cidades a partir de uma nova perspectiva conceptiva.

Certo é que inexiste força propulsora autônoma nas cidades capaz de efetuar a executividade dos planos setoriais, tão necessários a promoção do bem-estar social. A execução do planejamento urbano nas cidades não age por si, mas pela conjugação de esforços públicos e privados com vistas a proteção e preservação do bem jurídico tutelado, a vida humana e o meio ambiente.¹⁵⁹

Segundo Meirelles¹⁶⁰, o direito urbanístico na essência do próprio planejamento urbano, consolida quatro funções fundamentais das cidades e importantes a seus habitantes, a saber, mobilidade, trabalho, função social da

¹⁵⁶ Lei 10.257, 2001. Art. 4º, I e II

¹⁵⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 30, I e II.

¹⁵⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 113.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 513-514.

propriedade urbana e bem-estar social, cujo funcionamento segue descrito no conjunto de especificações do estatuto da cidade e que são melhor trabalhadas no âmbito do plano diretor.

3.2.1. Aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor

Sob uma perspectiva política, o plano diretor tem por objetivo garantir à população a possibilidade de realizar o uso dos serviços e bens públicos no município de forma equilibrada e sustentável cumprindo verdadeiro papel socioambiental protetivo. Busca sopesar diante dos conflitos, aquilo que realmente interessa aos anseios locais com lastro no planejamento previamente executado e legalmente previsto.

Não por menos que as questões da mobilidade e da divisão e demarcação da propriedade são, dentre as funções citadinas apontadas, as que mais provocam conflitos no ambiente urbano. Isso ocorre em razão da ocupação desordenada e precária das áreas desocupadas e que provocam uma infinidade de problemas acessórios prejudiciais à dignidade humana, o bem-estar social e a sadia qualidade de vida das gerações.

Nesse sentido, também se verifica que a segregabilidade e exclusão social nas áreas urbanas das cidades são agravadas pela produção de capital imobiliário associado a oferta de serviços e equipamentos públicos, porquanto desencadeia a supervalorização dos espaços ocupados.

Oliveira¹⁶¹ afirma que “a destruição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização é historicamente injusta e resultante de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito, e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade”.

¹⁶¹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA. 2001, p.2

Entretanto, Fortini¹⁶² faz uma severa crítica à essa realidade, assevera que o legislador ao fixar a obrigatoriedade de constituição do plano diretor apenas aos municípios com mais de 20 mil habitantes. Nesse sentido, é de se concordar com a autora, mormente porque o plano diretor se mostra instrumento essencial para orientar a implementação das políticas setoriais municipais urbanas a partir das diretrizes gerais do estatuto das cidades.

Assim como a propriedade, as cidades também conformam relevância por sua função social e socioambiental, por buscarem equilibrar os interesses locais, públicos e privados em torno da sustentabilidade urbana, atendendo aos fins a que se destinam, visando atender ao direito coletivo de conviver em um ambiente equilibrado e sadio com qualidade de vida para as pessoas.

Oliveira¹⁶³ ainda destaca que o princípio da função social da propriedade em relação às cidades, se realiza por meio do plano diretor e visa atender amplamente as necessidades básicas e essenciais à dignidade humana dos cidadãos, em vista disso, o plano diretor se consolida como instrumento de fomento da qualidade de vida e justiça social, oportunizando o adequado e sustentável desenvolvimento das atividades econômicas que provocam alterações diretamente no bem-estar social.

A referida assertiva encontra sustentáculo na ordenação territorial proposta pelo plano diretor, cujo manejo apresenta importantes instrumentos jurídicos como: a) apropriação e parcelamento de solo e; b) zoneamentos ambientais atendem as questões políticas, resolúveis em âmbito municipal.

De outro lado, sob um enfoque técnico é necessário organizar uma estrutura de coordenação unificada a fim de distribuir funções administrativas capazes de viabilizar a descentralização das ações a serem implementadas pelo plano municipal.

Nesse sentido, a interação multidisciplinar de diversificadas áreas do conhecimento irá propiciar o desenvolvimento de um plano urbano direcionado, com

¹⁶²FORTINI, Cristiana. Plano diretor - temas polêmicos. Discussão sobre a iniciativa para sua elaboração. **A imperiosidade de plano diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade**. Revista de Direito municipal, Belo Horizonte, v. 5. n, 2, p. 27-36, jan./mar. 2004, p.29

¹⁶³ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA. 2001, p.8

qualidade técnica e multifocal. A alocação de recursos estratégicos viabiliza o conhecimento emergente do que factualmente é prioridade urbanística na cidade, permitindo, inclusive, que o trabalho de fiscalização seja direcionado para o problema, evitando assim, desvios e subemprego dos meios.

Isso porque o Plano Diretor é, sobretudo, uma forma de intervenção do Estado, sob o espectro democrático, em prol do bem-estar das pessoas. Portanto, sua concepção, amalgamento e implantação são essenciais ao processo de planejamento urbano, cujas definições, escolhas dos instrumentos e a organização das fases que o compõe, demonstram efetivamente se o plano instituído estará ou não fadado ao insucesso.

Desta feita é possível codificar, em seus aspectos técnicos, que o plano diretor, é por definição, o conjunto de objetivos e prazos, atividades e programações projectuais correspondentes à necessidade prioritária da área urbana municipal, cujas premissas operacionais se definem pela identificação de recursos administrativos, técnicos, financeiro-orçamentários e políticas setoriais necessárias ao equilíbrio da vida no ambiente urbano das cidades.¹⁶⁴

Porquanto, tais diretrizes perimetrais, devem estar em conformidade com a proposta social, amplamente debatida e vergastada em conjunto com os componentes do tecido social, os cidadãos, se tornando elemento referencial para ações do poder público e iniciativa privada.

Desse modo, para que o plano diretor seja um conjunto de efetividade e eficácia no planejamento urbano, a análise social da cidade em todos os seus aspectos, tais como: educação, saúde, segurança, saneamento, mobilidade, é deveras importante, além disso, não se pode olvidar a compreensão dos aspectos socioeconômicos e político institucionais dos municípios.

É, em essência a bussola da Administração Pública municipal, especialmente, do poder executivo, cujos atos são destinados a construção da gestão participativa assegurando a qualidade ampliada na reformulação do oferecimento de serviços públicos na área urbana das cidades.

¹⁶⁴ LAMPARELLI, Celso Monteiro. ZAN, Pedro. **Novo conceito de plano diretor a partir da própria Constituição da República**. In: Seminário Plano Diretor Municipal, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989.

Assim, a redução das desigualdades, exclusões e segregações sócio-étnicas ambientais se definem pela forma como os gestores municipais orientam a intervenção fiscal prevista no Plano Diretor, cuja premissa fundamental é a pluralidade e a cidadania dos indivíduos, pelo profícuo atendimento da função social da propriedade urbana.

3.2.2. A função socioambiental da propriedade cidadina

Muito se tem argumentado sobre a função social da propriedade. Ao longo dos tempos tem ficado claro que a propriedade não só possui uma função social, mas também uma função socioambiental. Ou seja, atende a especificidades de equilíbrio e sustentabilidade conforme as comunidades encontradas e viventes no peculiar ambiente habitado.

Não só isso, é imperioso que a função social da cidade seja analisada em consonância com a função socioambiental da propriedade urbana. Isso porque a CF/88 mostra-se contundente e sensível com a realidade social, jurídica e econômica dos municípios, mormente porque o crescimento das unidades municipais alcançou um patamar de 5.565 municípios em 2014¹⁶⁵ e isso, sobretudo, exige conexão de políticas setoriais e sinergia de interesses sociais para que se alcance os objetivos do bem-estar e da qualidade de vida das populações.

Segundo Meirelles¹⁶⁶ é preciso compreender de maneira conjugada que a autonomia da unidade municipal se dá em razão da dimensão territorial do país, cuja autonomicidade é fundamental para o desenvolvimento urbano e socioambiental do conjunto da obra.

Sob essa perspectiva, assevera Miranda¹⁶⁷ que o empoderamento das unidades municipais da federação, juntamente com a União, produz o equilíbrio estrutural da vida e do tecido social brasileiro. São, sobretudo, as únicas realidades que participam do desenvolvimento socioambiental das pessoas.

¹⁶⁵ BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2014.

¹⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993, p.80.

¹⁶⁷ MIRANDA, Pontes de. **Comentários a constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, t.II, p. 254.

Por considerar a importância das cidades no contexto geográfico da capilarização dos serviços públicos, sobretudo, por constituir objetivo fundamental da República a promoção do bem-estar de todos, reduzindo desigualdades e garantindo o desenvolvimento social e regional em todo o território nacional, é que o texto constitucional conferiu especial atenção no capítulo “Da Política Urbana” para que a propriedade atendesse aos fins sociais almejados, por meio do pleno desenvolvimento socioambiental das cidades.

E nessa toada, Fiorillo¹⁶⁸ adverte que a função socioambiental das cidades se cumpre quando estas têm o condão de promover o sustentável direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, adequadamente. Por este sentido, não se olvida que a genética legal imposta pela Lei n. 10.257/2001, simetricamente, garante o direito de propriedade no âmbito municipal a partir do art. 4º, III, “b” da Lei¹⁶⁹, entre outros dispositivos ali insculpidos, disciplinando o uso, o parcelamento e a ocupação racional do solo, do território urbano municipal.

A teor da verdade é que a função social da propriedade urbana, nas cidades, ao ser alçada ao status constitucional de princípio normativo introduziu a “*conditio sine qua non*” de promoção “*erga omnis*” da justiça social e da equidade solidária, em uma sociedade capitalistas que aos poucos vem se tornando mais justa e fraterna a medida que reconhece, em seu semelhante, a necessidade de trata-lo da mesma forma que a si próprio, garantindo-lhe o bem estar e sadia qualidade de vida tão necessária ao equilíbrio sustentável dos interesses públicos e privados no ambiente urbanístico.

Alcança, segundo Grau¹⁷⁰, aplicação direta na esfera dos poderes republicanos e na sociedade por meio do compartilhamento positivo da egrégora de interesse socioeconômico e ambiental.

É por isso que o patamar difuso alcançado pelo princípio da função socioambiental ou social da propriedade privada nas cidades, assegura, conforme

¹⁶⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 23.

¹⁶⁹ BRASIL. Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Art. 4º.

¹⁷⁰ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 70-71.

preleciona Oliveira¹⁷¹, que o foco principal é o desenvolvimento das atividades econômicas atreladas a qualidade de vida e equidade socioambiental observando-se a organização territorial da ocupação dos espaços urbanos.

Corroborando a afirmativa acerca do caráter difuso da função social da cidade e da propriedade, pois, aquelas são conformadas por estas, Saule Júnior¹⁷² assevera que a conjugação de atividades e funções cidadinas afetadas por seus aspectos complexos no território urbano, estabelece em favor dos mesmos interesses um ambiente de contingenciamento habitacional no mesmo perímetro territorial e, portanto, torna-se um direito essencial indivisível.

O controle promovido pelo Estado em face do direito de propriedade do indivíduo promove em seus aspectos estruturais, que a este direito deve ser conferido o status de importância coletiva de respeito e protetividade dos valores e bens jurídicos tutelados.

Assevera Galiza¹⁷³ que a tônica impressa ao direito de propriedade, especialmente, em relação a sua função social, se adere ao conjunto de bens e valores difusos expressamente protegidos pelo texto constitucional, pelo que, não se mostra razoável, tampouco admissível, que condutas lesivas ao patrimônio ambiental e socioambiental da diversidade urbana, a pretexto defensivo da propriedade entrem em rota de colisão com o próprio ordenamento jurídico pátrio.

Não é por outro motivo que a lei traz no bojo de sua inteligência a possibilidade da desapropriação em caso de desrespeito às regras estabelecidas para exploração econômica e social da propriedade, cujas condutas descumprem assim sua função socioambiental.

Nesse sentido é possível compreender que o interesse coletivo (público) se sobrepõe ao individual e, este se submete as regras de proteção e preservação ambiental independente do domínio que exerce sobre o bem tutelado. Com efeito,

¹⁷¹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, p. 8.

¹⁷² SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Tratamento Constitucional do Plano Diretor com instrumento de Política Urbana**. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey. 1998, p. 50-51.

¹⁷³ GALIZA, Andréa. **A proteção ao patrimônio cultural e o direito de propriedade na constituição de 1988** – uma análise da possibilidade de colisão. *Revista da secretaria de Assuntos jurídicos*. Recife, abril, 2001.

Santilli¹⁷⁴ assevera que “tal característica dos bens socioambientais a doutrina os tem considerado como bens de interesse público”.

Descrita ainda no âmbito da lei civilista nacional, a função socioambiental da propriedade e sua importância, diretamente ligada a função social das cidades encontra amparo a partir da fase de posituação da norma jurídica que agrupa as regras inerentes às relações privadas e dispõe que o proprietário poderá usar, gozar, dispor e reaver sua propriedade desde que lhe destine um fim social.¹⁷⁵

Com efeito, as finalidades econômicas e sociais inerentes ao exercício do direito de propriedade, assim traduzidas, “*in lato sensu*”¹⁷⁶, por suas funções socioambientais, são exercidas a partir do profícuo sentimento de preservação e proteção do meio ambiente, compreendendo-se todos seus aspectos, sejam eles: ecológicos, históricos ou culturais, urbanísticos ou naturais.¹⁷⁷

O próprio texto constitucional corrobora a afirmação quando dispõe que a ordem econômica nacional encontra fundamento na propriedade privada e sua função social.¹⁷⁸

No que se refere ao ordenamento urbano, é fundamental que o Estado na concepção de suas políticas setoriais, especialmente as que visam o equilíbrio social na ocupação de áreas localizadas no território dos municípios, atenda, em perspectiva organizacional, princípios institucionais e procedimentais, com vistas à distribuição equânime das áreas disponíveis, observando o atendimento da finalidade socioambiental a que se destina.

Para tanto deve lançar mão, dentre outros instrumentos da gestão democrática e participativa, cujos aspectos republicanos permitem a multidisciplinaridade no trato das temáticas urbanísticas em torno do direito à propriedade privada em todos os níveis da federação, permitindo aos indivíduos participarem por meio do efetivo exercício democrático da gestão e do planejamento da política setorial habitacional nas áreas urbanas.

¹⁷⁴ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica a diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 57.

¹⁷⁵ BRASIL. Lei n. 10.406/02. **Código Civil**. Art. 1.228.

¹⁷⁶ Em sentido lato, amplo.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei n. 10.406/02. **Código Civil**. Art. 1.228, § 1º.

¹⁷⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 170.

Noutro norte, considerando a imaturidade social e a ocupação desordenada do território urbano nas cidades, o que se verifica são potenciais problemas exurgentes devido à ausência de fiscalização eficiente. Isso porque, a tendência a tomadas de decisões de forma isoladas promove, entre os próprios municípios, por suas peculiaridades, repercussão negativa na esfera ambiental.

Desta forma, cada município necessita lançar mão de instrumentos de fiscalização adequada e que, se necessário for, valha-se do poder de polícia para regular, coibir ou disciplinar os direitos inerentes ao direito de propriedade e, por conseguinte, uso e ocupação do solo municipal.

Desta feita, a propriedade privada em si, se justifica em razão de sua destinação. Ou seja, subsiste para o ordenamento jurídico devido a função que lhe é atribuída no aspecto socioambiental. Não obstante, propriedade sem função social é espaço territorial improdutivo, apático e, portanto, passível de se justificar a desapropriação por parte do Estado em razão da precária destinação indevida por seu proprietário.

A função social da propriedade privada é, sobretudo, um instrumento jurídico manejado pelo poder estatal para impor ao particular o dever de exercer de forma positiva o direito em relação a sua propriedade, destinando à esta uma finalidade universal de bom uso, sob pena de lhe ser submetido a desapropriação do bem.

Bons argumentos são colhidos da Decisão do Ministro José de Castro Nunes, do Supremo Tribunal Federal, já em 1943.

Para Nunes,

a antiga noção de propriedade, que não vedava ao proprietário senão o uso contrário às leis e regulamentos, completou-se com o da sua utilização posta ao serviço do interesse social; a propriedade não é legítima senão quando se traduz por uma realização vantajosa para a sociedade.¹⁷⁹

¹⁷⁹ PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer. **Memória jurisprudencial**: Ministro Castro Nunes. Acórdão Apelação nº 7.377-DF, de 19.08.43. Título. II. Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal. jun./44, Brasília, DF: RT, 2007, p. 84.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/CastroNunes.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

Desta forma, é de se concluir que o sujeito que haja contrário ao comando normativo dirigido ao atendimento do fim econômico social da função da propriedade, cuja finalidade postula o equilíbrio e o bem-estar do meio ambiente urbano afim de promover a erradicação da desigualdade em razão da ocupação equilibrada do território, comporta-se de maneira inconstitucional, exigindo do Estado ações interventivas para promoção do equilíbrio isonômico, cuja previsão deve estar inserta nos plano e políticas setoriais de habitação.

Para Ripert¹⁸⁰, a propriedade por mais própria que seja, não está isenta do controle social. O proprietário deve contas à sociedade sobre como explora sua propriedade, bem como, a finalidade que lhe destina. Deve ainda, justificar sua conservação ou cessão à terceiros, responsabilizando-se pela improdutividade e inércia social decorrente da ausência de finalidade. Por estas razões é que a propriedade cumpre função social e socioambiental no plano das políticas setoriais habitacionais, inclusive.

Veja-se que há uma dupla face. Aquela que se amolda ao básico pressuposto de sua existência, o interesse público e, portanto, a face pública, e a outra, delimitada pela própria apropriação individual da coisa, adstrita às relações que desta decorrem no âmbito privado de suas expressões econômicas.

Para uma, a face pública, o ordenamento prevê a competência do Estado que pode, se necessário, redistribuir e reprogramar os contornos políticos da função social ou socioambiental da propriedade privada. Ainda que para isso tenha que lançar mão de seu braço executivo, de forma preventiva ou repressiva com lastro no regular exercício do poder de polícia.

Já, a face privada, restrita às relações privadas, conforma-se como norma civilista regradora da vida dos cidadãos.

Desta feita, ao mesmo tempo que a função socioambiental da propriedade privada urbana é de caráter público, também o é de caráter privado, cujo emolduramento se dá na norma positivada de direito constitucional e administrativo em razão das possibilidades de ingerência do Estado sobre a coisa privada a bem do interesse público, para que possa promover, inclusive, a proteção

¹⁸⁰ RIPERT, Georges. **Le regime démocratique et le droit civil moderne**. 2.ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948, n.169, p. 242.

do bem ambiental e manutenção da função social, como forma de garantir o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas nas cidades.

3.2.3. Política setorial de saneamento básico e o direito à saúde

Algumas pessoas afirmam que o direito a saúde é algo sagrado. Isso porque sua importância suplanta as todas as percepções de ordem material e se insere na esfera de preocupação e proteção da vida. A ele se liga a dignidade humana. A dignidade dos animais não humanos. O meio ambiente.

Dispõe a Constituição Federal de 1988¹⁸¹ que o direito fundamental à saúde é um dever do Estado que deve ser prestado à todas as pessoas por meio de políticas setoriais econômicas e sociais adequadas com vistas a redução dos prejuízos e os riscos de contágio de doenças. Deve, sobretudo, promover a universalização do acesso isonômico à todas as formas pela qual o serviço for prestado.

Todavia, o dever estatal não exclui a parcela de colaboração das pessoas, famílias ou empresas.¹⁸² Isso porque, os índices de saúde respondem à qualidade de vida e bem-estar das pessoas, cujos níveis estão diretamente ligados às condições de saneamento básico no ambiente urbano das cidades e ainda expressam a forma pela qual a sociedade está econômica e socialmente organizada.

Não obstante, a saúde torna-se diante da realidade socioambiental dos municípios um fator determinante da variação dos índices de alimentação, moradia, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer, etc.¹⁸³

Tais circunstâncias variáveis exigem que as ações e medidas realizadas pelos serviços de saúde sejam conjugadas e harmônicas em todas as esferas governamentais, bem como, aquelas realizadas na capilaridade social do setor

¹⁸¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 196.

¹⁸² BRASIL. Lei n. 8.080, 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Art. 2º, §2º.

¹⁸³ Ibidem. Art. 3º

privado. Este conjunto se consignou por um sistema único denominado “Sistema Único de Saúde” (SUS), o qual segue normatizado pela Lei n. 8.080/1990.¹⁸⁴

O direito a saúde, exercido por meio de uma política setorial de atendimento à saúde dos indivíduos, provoca reflexos sociais, jurídicos e econômicos de toda ordem nas cidades, especialmente nas áreas urbanas, pois, a organização e os procedimentos manejados para sua realização podem ser considerados parâmetros de conformação da estrutura organizacional sócio-urbanística que se firma como plataforma de aplicação e interpretação de aplicabilidade deste direito no âmbito das cidades.

Portanto, para que o acesso à saúde seja garantido de fato, é preciso que os entes federativos, promovam indispensavelmente a organização e os procedimentos técnicos operacionais e consequente aporte logístico para dinamizar a aplicação efetiva deste direito nas áreas urbanas, neste caso, das cidades.

Arelado a isso está a política de saneamento básico coordenada pelo Ministério das Cidades. E nesse aspecto a situação mostra-se de profunda preocupação.

Segundo o IBGE¹⁸⁵ mais de 2/3 dos municípios brasileiros não possuem qualquer tipo de política setorial destinada ao saneamento básico das comunidades e aproximadamente 50% não exercem qualquer fiscalização sobre a qualidade e potabilidade da água distribuída. Isso demonstra o quanto ainda o país precisa caminhar em relação a promoção da qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e animais.

Para melhor compreensão, o Brasil possui 5.564 cidades, em 2011 apenas 1.569 (28,2%) municípios detinham política municipal de saneamento básico. A situação sumária das regiões brasileiras demonstra o descaso do poder público em assunto de tamanha relevância. Os dados foram disponibilizados pela “pesquisa de Informações Básicas municipais”, cujas informações foram coletadas naquele ano.

¹⁸⁴ Ibidem. Art. 4º §1º.

¹⁸⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Disponível em:

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso em 24 ago.2018.

A região Norte do país possui 76,4% de cidades sem regulamentação sobre o tema, sendo que 51% não possuem qualquer órgão de fiscalização dos recursos hídricos, saneamento e assuntos correlatos. O Nordeste registra 79,8% sem normativa regulatória e 58% sem fiscalização.

No sudeste do país 71,8% das cidades também não possuem normativa e 52,6 não possuem fiscalização. No Sul 63,8% não dispunham de norma regulamentar e 33,5% não possuíam órgão fiscalizador.

São informações que demonstram um cenário complexo justificante do baixo índice de saúde da população brasileira. A falta de instrumentos de saneamento básico colabora para o aumento das doenças e patologias detectáveis no sistema de saúde vigente.

Ora se é competência comum¹⁸⁶ das unidades federativas promover medidas e instituir programas que priorizem o saneamento básico e a saúde da população, então alguém nesse sistema está deixando de cumprir sua função institucional, porquanto, os índices conforme demonstrados são de caráter alarmante.

3.3. AS PLATAFORMAS DE ZONEAMENTO AMBIENTAL URBANO

O zoneamento ambiental é uma forma regular de planejamento das áreas territoriais das cidades. Para que haja uma ocupação harmônica e equilibrada é necessário que o poder público estabeleça diretrizes e regulamentações para os tipos de ocupação em âmbito municipal.

O zoneamento é um dos instrumentos previstos na lei n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades), é um elemento inserto no plano de desenvolvimento das cidades com vistas a distribuição equitativa da econômica local, cuja finalidade é evitar e corrigir as distorções da ocupação irregular urbana e os impactos antrópicos ao meio ambiente artificial urbano.

¹⁸⁶ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 23, IX

Em que pese as medidas destinadas ao zoneamento serem aplicáveis as áreas urbanas e rurais das cidades, será tratado neste trabalho apenas a questão do zoneamento em área urbana.

Desta forma, ao decantar o conceito de gestão do espaço territorial nas cidades, provocamos a integração jurídico-geográfica do conceito de zoneamentos, porquanto, estes têm a dupla finalidade de equilibrar o binômio sustentabilidade e biodiversidade com a função social da ocupação e parcelamento do solo.

O assentamento humano nas áreas urbanas citadinas está vinculado a gestão territorial urbanística, cujo ambiente se submete aos meios de produção e, portanto, à probabilidade de escassez de seus recursos.

Não obstante, infere-se da Política Nacional Do Meio Ambiente (Lei n. 9638/1981) que o zoneamento ambiental é um dos instrumentos da plataforma de manejo das ações e medidas normativamente estabelecidas.¹⁸⁷ Definido como Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) nacional pelo Decreto n. 4.297/2002, o ZEE se configura como eficiente instrumento organizacional dos espaços territoriais e que encontram ressonância obrigatória na implantação de planos, ações e obras públicas ou privadas.¹⁸⁸

Todavia, Rech e Rech¹⁸⁹ asseveram que tal definição soa equivocada, porquanto, fixa restrições e delimita as formas de ocupação e atividades econômico-exploratórias pelo ente público ou privado sem, contudo, abordar o espectro ambiental em sentido amplo. Asseveram que, a despeito das restrições delimitadas de uso e ocupação do solo, o gênero definido pelo decreto regulamentador não subsiste, posto que o zoneamento, segundo os autores, é definido por uma classificação terciária.

Sem menosprezar a afirmação dos autores, não são outros os objetivos do ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico, senão o de proporcionar o

¹⁸⁷ BRASIL. Lei n. 9.638, 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Art. 9º, II

¹⁸⁸ BRASIL. Decreto n. 4.297/2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.** Art. 2º.

¹⁸⁹ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012. p 36.

desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população assegurando a qualidade do ambiente, dos recursos hídricos, do solo e da biodiversidade nas áreas em que são instalados e manejados¹⁹⁰, ainda que não lhe tenha alcançado o conceito ambiental amplo de zoneamento.

O ZEE Proporciona uma vinculação aos agentes públicos em relação aos programas e atividades desenvolvidas por agentes privados, diretamente ou não, as quais são destinadas a plena manutenção e equilíbrio do capital e dos ecossistemas urbanos.¹⁹¹

Destarte, para que se possa extrair o máximo de eficiência de sua implementação, o processo conceptivo deve buscar a sustentabilidade em todas as dimensões, seja ela, ecológica, social, econômica, no intuito de promover a compatibilidade do crescimento da economia e proteção dos recursos urbanos socioambientais em favor das presentes e futuras gerações, sem olvidar os ganhos imateriais relativos aos seus componentes biodiversificáveis.¹⁹²

É de se destacar que a diferenciação arguida por Rech e Rech¹⁹³ se justifica pois, segundo os autores, o zoneamento se fragmenta em três categorias: i) ambiental, ii) agrário e; iii) urbanístico. No primeiro, o destaque ocorre pela possibilidade de preservação total e conservação das áreas ambientais. No segundo, se exaure na definição de culturas peculiares e o consequente manejo do solo e as atividades a esta função inerentes. Já o terceiro gênero, temos toda a estrutura referente a ocupação das áreas urbanas e seus acessórios.

No entanto, quer seja no contexto socioeconômico, quer seja no contexto socioambiental, o zoneamento adota parâmetros técnicos para sua implementação nos espaços físicos do município que invocam a intervenção do poder público na instituição de seus respectivos espaçamentos.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ BRASIL. Decreto n. 4.297/2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.** Art. 3º.

¹⁹² Ibidem. Art. 4º, I.

¹⁹³ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012, p. 36.

Outro não é o motivo, senão preservar os pressupostos técnicos, premissas necessárias à elaboração do plano de zoneamento, determinando, sobretudo, os requisitos mínimos de legitimidade operacional e capacidade técnica que possam atender às imposições da sustentabilidade e a função social da propriedade segundo as premissas do racional aproveitamento, utilização adequada do solo, seus recursos e o favorecimento do bem-estar dos indivíduos.

Com efeito, afirma Rech e Rech¹⁹⁴, abordar e conceber o plano de zoneamento municipal sem a instrumentalização técnico-científica é como decolar com um avião de passageiros de cruzeiro aéreo sem que o piloto seja habilitado a esse tipo de navegabilidade. Ou seja, colocar-se-ia a vida em risco, exatamente pela ausência de garantia técnica na condução primária dos trabalhos.

Desta forma, o Zoneamento das áreas territoriais, em âmbito municipal, inclusive, se traduz em efetiva plataforma de proteção e preservação ambiental. Nesse sentido, temos a compatibilização dos interesses sociais e econômicos por meio dos zoneamentos ambientais.

A esse respeito, a lei brasileira delimitou, estabelecendo critérios, para realização dos Zoneamentos Ecológicos Econômicos, isso porque, o ZEE é efetivamente considerado como um instrumento da Política Nacional Do Meio Ambiente.

O zoneamento Ecológico econômico é um instrumento obrigatório de organização do território que estabelece medidas e padrões protetivos ao meio ambiente, especialmente, o artificial urbano, cuja implantação planejada impõe, taxativamente, aos entes públicos e privados, sua esmerada aplicação em obras e atividades em geral.

Não só isso, com vistas a manutenção do desenvolvimento sustentável e aumento da qualidade de vida das pessoas, o ZEE visa assegurar a estabilidade sustentável dos recursos hídricos e da biodiversidade ambiental, cujo objetivo fundamental é a organização vinculada do arcabouço decisório do gestor público e privado em relação aos programas, planos, projetos e atividades que envolvam

¹⁹⁴ Ibidem, p. 137.

recursos naturais, garantindo de forma sustentável a plena manutenção do capital e das atividades equilibradamente manejadas.¹⁹⁵

Nos planos distributivos das atividades econômicas nas áreas territoriais urbanas, inclusive, o ZEE considera a importância do espectro ambiental que ali se manifesta, bem como, a fragilidade do ecossistema e, assim, veda e restringe manejos que provoquem prejuízos ao ambiente devido a atividade econômica manejada pelo ente, não obstante, dispõe sobre formas alternativas de exploração realocando, quando necessário, essas atividades, caso se apresentem inviáveis em face das diretrizes do ZEE por suas incompatibilidades ambientais.¹⁹⁶

Por essas razões e a despeito da comum competência no trato público em matéria ambiental é que cabe à União a elaboração e execução desta espécie de zoneamento em âmbito nacional e regional no caso dos biomas brasileiros e territórios alcançados por este ente, no entanto, a considerar o princípio da autonomia municipal e a capacidade dos entes municipais de legislar suplementarmente o ordenamento naquilo que lhe seja de interesse peculiar, então, por meio do termo apropriado, poderá a o Ente Federal celebrar com os municípios a elaboração e execução deste tipo de zoneamento.¹⁹⁷

Contudo, a União não reconhecerá os planos de zoneamento articulados em âmbito municipal se estes apresentarem incompatibilidades e não conformidades com as políticas públicas federais. É preciso que os planos apresentados tenham sido compatibilizados com os planos estaduais, cujo reconhecimento deverá ser referendado por uma comissão coordenadora.¹⁹⁸

O zoneamento ecológico econômico é sem dúvida uma peça do conjunto de ferramentas destinadas a proteção dos ecossistemas e do equilíbrio da vida nos ambientes diversos e dos aspectos socioambientais e ecológicos-econômicos que guarnecem o bem-estar dos indivíduos.

¹⁹⁵ BRASIL. Decreto n. 4.297, 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.** Art. 2º e 3º.

¹⁹⁶ _____. Art. 3º, parágrafo único.

¹⁹⁷ _____. Art. 6º, § 1º.

¹⁹⁸ BRASIL. Decreto nº 6.288, 2007. **Dá nova redação ao art. 6º e acresce os arts. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A ao Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002.**

De forma que sua elaboração e implementação deve pautar-se pela responsabilidade e reconhecimento dos valores inerentes à biodiversidade e seus componentes, compatibilizando medidas que protejam o ecossistema e seus recursos, viabilizando o progresso econômico e social de maneira sustentável e equacionando o binômio necessidade/possibilidade em favor das gerações. Em verdade, para atender as premissas elencadas no parágrafo anterior, o ZEE deve obedecer aos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação, do acesso e da integração.¹⁹⁹

A observância dos princípios que orientam a elaboração e implementação dos ZEE tem por finalidade legitimar o processo que se conforma pela ampla participação social em homenagem ao princípio democrático republicano que tende a viabilizar o compartilhamento das medidas e atribuições de maneira simétrica no âmbito da administração pública e de maneira horizontal frente as organizações da sociedade civil participantes dos respectivos planos no tocante a multidisciplinaridade técnico operacional dos ZEE.

A operacionalidade e a eficiência dos planos de zoneamento ecológico econômico invocam a mínima capacitação técnico científica para que se possa garantir e assegurar o ambiente territorial urbano a partir de medidas equitativas e sustentáveis em benefício das cidades e de seus habitantes.

Por meio dessas plataformas é possível desenvolver estratégias e políticas setoriais respeitando as especificidades e vulnerabilidades ambientais de cada setor, recepcionando as prioridades de maneira equilibrada no ambiente artificial urbano e assim, fomentar a plenitude do desenvolvimento sustentável das cidades modernas.

Todavia, é preciso destacar que a implementação e o sucesso do Zoneamento ecológico Econômico nos municípios brasileiros dependem da estrutura que o poder público possui para fiscalizar a execução dos planos de ZEE e a setorização das áreas.

¹⁹⁹ BRASIL. Decreto n. 4.297, 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.** Art. 4º, I ao III; Art. 5º, II.

Para tanto, se verifica que carecem as cidades de recursos humanos que assistam à implementação e corrijam eventuais desvios normativos pela inexecução das medidas, ou ainda, que possam evitar o desrespeito ao ordenamento jurídico posto e estabelecido a tempo de evitar a deformidade na implementação executória do plano de ZEE.

Daí se depreende a importância da regularidade e seriedade no assunto fiscalização municipal, pressuposto do exercício do poder de polícia pelo ente público nas cidades. O que será objetivamente mais aprofundado no próximo capítulo deste trabalho.

Noutro norte, há que se questionar a existência de conflito entre os planos de zoneamento municipal e o instituto do ato jurídico perfeito e, por conseguinte, o direito adquirido. A referida colisão ocorre em face do direito de propriedade previsto no texto constitucional e regimento arrimado no direito brasileiro.

Segundo Rech e Rech²⁰⁰, por meio da justa indenização resolver-se-á o conflito entre o ato jurídico perfeito e lei que instituir o zoneamento ambiental, isso porque nos termos do texto constitucional a lei não irá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.²⁰¹

Entretanto, os autores asseveram com arrimo em julgado da Suprema Corte brasileira²⁰² que ao se tratar de limitação administrativa incabível quaisquer indenizações haja vista a incapacidade factual de gerar direitos nessa seara. Nada obstante a análise é mais profunda, porquanto, eventualmente, a barreira imposta provoca a inutilidade econômica da propriedade e, nestes casos, mais que razoáveis que se indenize o proprietário. É o caso de reservas ambientais concebidas no âmbito de plano de zoneamento ambiental.²⁰³

A possibilidade de ter que indenizar o particular a partir da expropriação de sua propriedade é que se faz necessário a previsão nos planos de zoneamento

²⁰⁰ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012. p.152.

²⁰¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

²⁰² Supremo Tribunal Federal. RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, Dj 22.09.1995.

²⁰³ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012, p. 155

ambiental nos municípios das localizações, delimitações da referida propriedade, garantindo assim, o crescimento e o desenvolvimento planejado com a observância da garantia de bem-estar e sustentabilidade na implementação dos planos referidos.

3.4. A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Considerado um dos instrumentos estratégicos da política urbana de desenvolvimento municipal, a mobilidade urbana está descrita no texto constitucional como um direito fundamental do indivíduo, no capítulo que trata da segurança pública e, especificamente, na lei n. 12.587/2012, denominada Política Nacional De Mobilidade Urbana.

A mobilidade está relacionada com o direito de ir e vir das pessoas, cuja expressão permite a livre locomoção no território nacional, livremente, pelas ruas, praças, lugares e vias sem a preocupação de lhe ser tomado ou cerceado o direito de se locomover. Todavia, nem tudo são belas flores, o direito de locomover-se, encontra óbice no fenômeno do crescimento desordenado das áreas urbanas, cuja dificuldade impõe limitações até para o exercício de outros direitos como é o caso da proteção a vida e o direito fundamental a saúde.

Isso porque, a falta de estrutura disponível e adequada para facultar com celeridade os deslocamentos, em especial, para atendimento de pacientes em razão dos traslados de ambulâncias por meio da malha viária, tem provocado mortes e prejuízos nos atendimentos de emergência.

Não só isso, ainda se destaca o transporte público urbano, cuja oferta à população se mostra insuficiente e precária. Também se verifica que atos de corrupção por parte dos governos prejudicam a população que depende dos veículos de transporte público, pois o serviço é prestado aquém daquilo que se espera como razoável.²⁰⁴

Certo que se se trata de um direito natural dos seres, não devendo ser limitado senão para disciplinar a pacífica convivência social, portanto, a esse

²⁰⁴ Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/corruptao-no-transporte-publico-do-rio-reflete-em-precarios-condicoes-dos-onibus.ghtml>>. Acesso em: 02 Set. 2018.

respeito, se apresenta a importância de uma adequada política setorial com vistas a promoção de um eficiente desenvolvimento urbano municipal.

Da interpretação conjugada dos dispositivos constitucionais que tratam da matéria, tem-se que é livre a locomoção de qualquer pessoa pelo território nacional e que no âmbito da mobilidade urbana, a incolumidade das pessoas e do patrimônio deve ser apregoada em sintonia com a segurança viária, com a finalidade de preservação da ordem pública e do equilíbrio socioambiental. Sob esse contexto está a educação, engenharia e fiscalização de trânsito com o intuito de assegurar que a mobilidade ocorra de forma eficiente.²⁰⁵

Nesse sentido, dentre os instrumentos do desenvolvimento urbano, é possível mencionar o transporte público no tecido socioambiental das cidades. O planejamento eficiente a partir diretrizes sustentáveis e integradas desse modelo, tem o condão de viabilizar sistemas de acesso e mobilidade às cidades com elevada qualidade e, assim, proporcionar sadia qualidade de vida e progresso econômico municipal.

O Estatuto da Cidade tratou da política urbana conferindo atenção especial ao desenvolvimento urbano, dedicando normativa específica para estabelecer diretrizes ao transporte urbano e à mobilidade por meio da Política de Mobilidade Urbana, cuja competência restou conferida à União que editou a lei n. 12.587/2012.

Esta tem por principal objetivo integrar os diversos tipos de transporte utilizados pelas pessoas, promovendo a acessibilidade social e proporcionando equilíbrio na mobilidade dos indivíduos e no modal de cargas no território municipal. Para que isso ocorra é preciso que haja eficiente fiscalização por parte do Poder Público, aspecto atualmente precário.

As disposições da lei n. 12.587/2012 visam atender aos objetivos do desenvolvimento urbano previstos no art. 182 da Constituição Federal de 1988, cujas diretrizes executivas impõe sua esmerada instrumentalização na esfera de responsabilidades do gestor municipal nos termos da lei com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo, sobretudo, um ambiente

²⁰⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 5º. XV; e Art. 144, §10.

artificial urbano equilibrado, sustentável que atenda ao bem estar e a sadia qualidade de vida de seus habitantes.²⁰⁶

Além disso, considerando que o plano diretor é um dos instrumentos que complementam o conjunto de ferramentas para o desenvolvimento urbano, a política de mobilidade urbana deve englobar, a partir de suas diretrizes e das regras estabelecidas pelo plano diretor, todo o território municipal.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) incentiva diretamente a universalidade do acesso às cidades, fomentando a concretização de uma perspectiva de viabilidade para consolidação das premissas fundamentais da política urbana de desenvolvimento social, econômico e urbanístico dos municípios. O alcance de resultados positivos a partir das proposições programáticas se dá por intermédio da gestão democrática e do planejamento participativo do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.²⁰⁷

As formas de serviços e infraestrutura, assim como os modais de transporte destinados a viabilizar e garantir os deslocamentos das cargas e pessoas nas áreas das cidades se definem pelo conjunto de instrumentos organizados e coordenados no âmbito do Sistema Nacional de mobilidade Urbana.²⁰⁸

Assim, o universo da mobilidade urbana se constitui pelos meios de transportes urbanos, motorizados e não motorizados, os quais se classificam como sendo de passageiros, de cargas, coletivos ou individuais, públicos ou privados, os quais se utilizam da infraestrutura de mobilidade definidas pelas vias e logradouros públicos, metroferrovias, hidrovias e ciclovias, estacionamentos, terminais, estações, pontos de embarques e desembarques de pessoas e cargas, instrumentos de sinalização viária e de trânsito, equipamentos e instalações, ferramentas de controle, fiscalização, arrecadação de taxas, tarifas e difusão de informações.²⁰⁹

Não obstante, os instrumentos de mobilidade urbana devem ser conduzidos por um sistema de governança integrada das funções públicas do interesse comum, as quais traduzem as ações de compartilhamento das

²⁰⁶ BRASIL. Lei n. 12.587, 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana[...]**. Art. 1º

²⁰⁷ Ibidem. Art. 2º.

²⁰⁸ Ibidem. Art. 3º

²⁰⁹ Ibidem.

responsabilidade entre os organismos envolvidos no processo desenvolvimentista das cidades, pactuando de forma sustentável a organização, o planejamento, as medidas de coordenação, controle e execução coordenada, articulando os projetos de estruturação dos módulos das políticas de mobilidade urbana, operação e gestão socioambiental no âmbito dos municípios.

Se ausente tais instrumentos consequentemente a sociedade estará envolvida em uma malha que deixará à mostra um deslocamento em sentido contrário aos objetivos estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro.

Em 20 de agosto de 2018, a comissão Senado do Futuro (CSF) se reuniu para debater o grave problema de mobilidade urbana dos municípios. Na audiência pública realizada se verificou que a precária ou a ausência de mobilidade em algumas cidades estão provocando a decadência da qualidade de vida da população. Consoante afirma Tenório e esclarece Paviani, parte significativa das pessoas vivem nas periferias das cidades e o desafio se mostra na adequação das cidades ao crescimento demográfico.²¹⁰

Convém destacar que mobilidade urbana não é tema exclusivamente afeto ao transporte coletivo ou individual, como alguns imaginam. A mobilidade urbana é temática fundamental na égide dos estudos amplos de deslocamentos, formas de ir e vir no ambiente artificial urbano. Ou seja, há que se analisar, além do transporte coletivo individual, também os transportes não poluentes e que incentivem a atividade física com vista a qualidade de vida e a saúde, como é o caso das bicicletas.

A esse contexto se adere os transportes ferroviários, metroviários, aéreos, aquáticos, de tração animal. Neste ponto, tudo é mobilidade urbana, não se olvidando a necessidade de garantir acessibilidade àqueles que são portadores de necessidades especiais.

Em tempos de globalização, as cidades se organizam em torno dos meios de transporte, especialmente as grandes cidades, de forma que a prioridade pelo carro, transporte individual de passageiros, mas que pode transportar até 5 ou 6

²¹⁰ TENORIO, Gabriela. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB; PAVIANI, Aldo. (UnB). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/20/mobilidade-urbana-e-desafio-para-melhorar-qualidade-de-vida-aponta-audiencia>> Acesso em: 03 Set 2018.

peças, precisa ser pensado como meio de mobilidade urbana e que se desloque com combustíveis não fósseis e, portanto, não poluentes, com vistas a fomentar a garantia da qualidade de vida e preservação do ambiente artificial urbano.

Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão vinculado ao ministério do planejamento do governo Federal²¹¹ as condições de mobilidade das pessoas encontram-se em franco declínio em razão da priorização e fomento maciço de apenas um meio de transporte, o carro.

Tais circunstâncias, fazem aumentar o volume de emissões de gases atmosféricos, elevação da quantidade de congestionamentos urbanos e aumento do número de acidentes de trânsito, associado a isso, os municípios carecem de recursos humanos para provimento de uma efetiva fiscalização desse quadro demonstrado, o que poderia ser efetuado por meio das guardas municipais.

Além da carência de políticas setoriais multidisciplinares para tratar do tema de forma diversificada, as poucas políticas públicas nesse sentido não demonstram alterações relevantes nessa panorâmica, pois se elevam os incentivos à produção, venda e utilização de veículos privados como os mencionados. Aponta o referido estudo que há determinada tendência nessa direção.

Isso ocorre em razão da crescente dinamização da indústria automobilística brasileira, porquanto, privilegia-se o sistema de transporte individual privado a base de combustível fóssil em detrimento dos sistemas de transporte urbano, coletivo e eletrificado, como é o caso dos bondes elétricos. Nesse sentido, o quadro consolidado foi deveras negativo, porquanto, a matriz modal ferroviária foi efetivamente extinta em relação a matriz rodoviária que se constitui na principal fonte de mobilidade do país.²¹²

Infelizmente, a partir dessa dinâmica social, na medida em que não se fomenta a criação de meios alternativos de transporte, com o intuito de estimular a sustentabilidade nos aspectos de mobilidade urbana, urge a necessidade da viabilização de instrumentos de fiscalização, que neste caso, em razão do aumento da circulação de veículos nas vias e logradouros públicos, só ocorrerá por meio da

²¹¹ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável**: conceitos, tendências e reflexões. Texto para discussão 2194 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 7

²¹² Ibidem. P.8

contratação de agentes públicos para que seja possível por meio do regular poder de polícia, atuar na fiscalização de trânsito no meio ambiente artificial urbano das cidades.

Convém destacar que a política de mobilidade urbana, cuja competência alcança todos os entes federativos deve ser efetivada por meio de planos de mobilidade, os quais devem contemplar, planejamento, gestão e avaliação de serviços de transporte público coletivo, circulação viária, infraestrutura de ciclovias e ciclofaixas, acessibilidade para portadores de necessidades especiais, integração dos meios de transportes privados, não motorizados com os sistemas de transportes públicos.

Ainda disciplinar o transporte de cargas, mas aqui, trata-se de transporte motorizado a partir dos mesmos combustíveis fósseis. Não obstante, mobilidade urbana deve contemplar alternativas sustentáveis de locomoção e mobilidade nas áreas das cidades que visem a preservação ambiental e não somente a viabilização do direito de ir e vir.

Além de atender os objetivos, princípios e diretrizes da lei n.12.587/2012, os planos devem promover condições para o desenvolvimento socioeconômico sustentável dos polos geradores de viagens, das áreas de estacionamento público e privado, sejam elas gratuitas ou onerosas, disponibilizando, condições orçamentárias para a implementação de medidas equitativas aos mecanismos e sistemas ligados à infraestrutura de mobilidade urbana dos municípios.²¹³

Em complemento a tais medidas, é preciso que o poder público consolide o sistema de fiscalização de todas essas providências, do contrário, estarão fadadas ao fracasso. A promoção de mecanismos de controle e fiscalização da sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica dos planos implementados, cuja finalidade é mensurar o sucesso ou os desacertos registrados é condição "*sine qua non*"²¹⁴ para que tenhamos de fato planos de mobilidade eficientes.

Contudo, o descaso se verifica em todos os lugares, por exemplo, analisando a cidade de Curitiba, no estado do Paraná, já foi modelo de transporte

²¹³ BRASIL. Lei n. 12.587, 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana[...]**. Art. 24, I ao XI.

²¹⁴ Do Latim, que significa condição indispensável.

público coletivo, celebrado internacionalmente por meio de seus BRT's (*Bus Rapid Transit*), hoje beira a ruína. A cidade possui mais automóveis por habitante que qualquer outra capital brasileira. E assim, o sistema de transporte antes festejado, deixou de ser funcional e eficiente.²¹⁵

Não se rejeita os transportes públicos neste contexto, mesmo porque são parte indissociável dos planos de mobilidade urbana, no entanto, se exige mais interação e atenção do poder público aos meios de transporte sustentáveis, de combustíveis limpos não fosseis, que priorizem transportes alternativos ambientalmente não poluentes e que possuam sua matriz modal interconectada aos planos implementados de mobilidade urbana com eficiência.²¹⁶

Impende que os municípios além de eficiente fiscalização dos planos implementados, faça bom e adequado uso das ferramentas de gestão propostas pela legislação, as quais seguem explícitas no art. 23 da Lei n. 12.587/2012.

Desta forma, o disciplinamento de horários em determinados espaços públicos por veículos automotores, visando maior manejo do espaço por parte de pedestres e ciclistas faz com que áreas específicas, por exemplo área comerciais, tornem-se mais agradáveis e ambientalmente melhores, reduzindo assim, os índices de poluição sonora, visual e promovendo a acessibilidade de consumidores fomentando a economia local.²¹⁷

No mesmo sentido, incentivando a sustentabilidade ambiental na órbita da mobilidade urbana e ainda, restringindo os níveis de emissão de gases atmosféricos poluentes é medida salutar a adoção de padrões de controle de poluentes em horários pré-determinados e locais específicos, condicionando, o transporte de carga, inclusive, às metas estabelecidas nos planos de mobilidade gerenciados nas cidades.²¹⁸

²¹⁵ BARTELT, Dawid Danilo. **Mobilidade urbana no Brasil: desafios e alternativas** / Marilene de Paula, Dawid Danilo Bartelt, organizadores. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016, p.07

²¹⁶ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões**. Texto para discussão 2194 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 17

²¹⁷BRASIL. Lei n. 12.587,2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana[...]**. Art. 23, I.

²¹⁸ Ibidem. Inciso II.

Todas as medidas demandam a atividade fiscalizatória da administração pública, o que se faz por meio de fiscais ou por meio das guardas municipais, cuja atribuição específica se faculta tal atribuição, as quais serão melhor tratadas no próximo capítulo, não obstante isso, dispõe a lei que os tributos fixados e arrecadados em razão das atividades vinculadas ao transporte urbano no uso da infraestrutura do ambiente artificial urbana possui dupla finalidade, quais sejam, o desestímulo a utilização de determinados modos de mobilidade por meio de veículos motorizados de sistemas com alto índice poluentes e, vincular a receita arrecadada exclusivamente em transporte público coletivo e transporte não motorizado, financiando as tarifas de forma subsidiária na forma da legislação vigente.²¹⁹

Conquanto a lei estabeleça a obrigatoriedade de investimentos em modais de transporte urbano alternativos no sentido de promover a sustentabilidade do ambiente e melhorar a qualidade de vida das pessoas nas cidades, isso na prática acontece de modo tímido, ínfimo. Ocorre que investimentos em manutenção e ampliação da infraestrutura viária para veículos motorizados é deveras elevado. Assim, para equilibrar a balança o poder público, por meio das tarifas de pedágios tenta diminuir as desigualdades e redistribuir de forma justa esse encargo à sociedade.

Nesse sentido, inúmeras outras medidas são estimuladas pela legislação como forma de promover a viabilidade da política de mobilidade no âmbito da área urbana dos municípios, todavia, para todas as medidas, só a disciplina consciente da população não basta. Isso porque, a menor parcela da população possui consciência da aplicação e manejo das medidas propostas, contudo, a grande maioria ainda carece de fiscalização e, ainda, praticamente todas as propostas dependem das ações do Estado.

²¹⁹ Ibidem. Inciso III

4. AS GUARDAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO

Neste capítulo busca-se analisar a atuação das guardas municipais como instrumentos de proteção do meio ambiente urbano desnudando a incidência do poder de polícia administrativo e sua relação com a implementação das políticas setoriais. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método hipotético-dedutivo verifica-se de que forma a fiscalização das políticas setoriais influenciam na preservação e proteção do ambiente artificial urbano.

Analisa-se ainda, qual a importância dessas instituições para a fiscalização do desenvolvimento social municipal a fim de promover o bem-estar do cidadão, bem como, promover a eficiente fiscalização dos espaços urbanos municipais a partir do caráter público, preventivo e comunitário das guardas municipais.

Certo é que a proteção e preservação do meio ambiente artificial urbano possui íntima ligação com as políticas setoriais dos municípios. Isso porque, o ambiente urbano é constituído pela ação do homem, especialmente, porque todas as ações voltadas ao desenvolvimento, ao progresso, seja econômico ou social, misturam-se com as pessoas, com os aspectos de consumo, de patrimônio, etc.

Além da conscientização, cujo aspecto perpassa pela aplicação de medidas preventivas como forma de evitar a degradação do ambiente urbano, é preciso leis que regulem e disciplinem os atos daqueles que convivem e interagem nas cidades.

Nesse sentido, pode-se dizer que a proteção do meio ambiente urbano no Brasil é tutelada por um conjunto de normas jurídicas, as quais visaram, via de regra, a garantia do direito à cidade e à propriedade condigna. E, nada obstante, ante o vigor dos movimentos sociais na órbita da questão da proteção do ambiente urbano de forma sustentável e do direito à cidade com vistas a um tratamento mais isonômico, buscou-se o equilíbrio nas políticas setoriais em favor das desigualdades encontradas no seio citadino, enlaçando, por meio dos artigos 182 e 183 do texto

constitucional de 1988; da Lei n. 10.257/2001; do Decreto n. 4.297/2002; da Lei n. 6.803/1983; da Lei n. 12.587/2012; da Lei n. 11.445/2007, entre outras, as ações governamentais e da sociedade em torno de seu principal objetivo, proteger o meio ambiente, garantindo bem-estar e sadia qualidade de vida as presentes e futuras gerações.²²⁰

O texto constitucional dedicou um capítulo inteiro aos aspectos que envolvem o desenvolvimento urbano. Assim, como já mencionado anteriormente, a política de desenvolvimento urbano ficou a cargo dos municípios para que estabelecessem as regras necessárias ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.²²¹

Dispôs que o plano diretor tem o condão de fixar os parâmetros do mencionado desenvolvimento, tendo em vista sua característica normativa de ser o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano. Com efeito, para regulamentar as ações municipais, a União regulamentou as disposições constitucionais por meio da Lei n. 10.257/2001(Estatuto das cidades) e, assim, dispôs a referida lei sobre regras de ordem pública, interesse social, regulação da propriedade urbana, segurança, bem-estar do cidadão e equilíbrio ambiental.²²²

Nesse sentido, ao atribuir aos municípios a responsabilidade para disciplinar e normatizar a matéria por meio do plano diretor, planejar e executar as políticas de desenvolvimento urbano, atribuiu, por via reflexa, a possibilidade de os municípios fazerem uso de seu poder de polícia administrativo para garantir as ações e o sucesso de suas políticas setoriais.

Para que tal múnus seja executado nos ditames da legalidade, com eficiente desenvolvimento, além das campanhas preventivas e informativas no âmbito de cada política pública, devem os municípios instituir um corpo de fiscalização capaz de cumprir as metas e diretrizes estabelecidas, quando necessário a intervenção, para coibir, disciplinar ou garantir que as regras do ordenamento sejam efetivamente respeitadas. Daí decorre a afirmação de que seja

²²⁰ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 225.

²²¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 182

²²² BRASIL. Lei n. 10.257,2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Art. 1º. Parágrafo único.

possível o emprego das Guardas municipais como instrumento de preservação e proteção do ambiente urbano e garantia de exequibilidade efetiva das regras instituídas e preconizadas pelas políticas setoriais municipais em relação aos seus objetivos fundamentais de garantia da vida, segurança do indivíduo, bem-estar e isonomia nos tratamentos.

Em que pese a Constituição Federal inserir essa corporação no capítulo destinado a Segurança Pública, sua atuação sabidamente vai muito além desta linha de serviços públicos tão importante à sociedade. Tal percepção foi amplamente expressa pelo legislador que não a limitou ao rol taxativo de órgãos previstos no artigo 144 do texto constitucional. A colocou no parágrafo 8º do referido dispositivo, respeitando, sobretudo, a realidade peculiar de cada município.

Isso porque a dimensão territorial da nação brasileira é infinitamente uma mescla regionalizada de especificidades socioambientais que diferem em cultura, hábitos e personalismo.

Outrossim, dispôs o texto constitucional de 1988 que os municípios poderiam constituir Guardas Municipais para proteção de bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.²²³ A redação dada pelo dispositivo oportunizou às cidades, o uso de corporações policiais, treinadas e organizadas com base na hierarquia e disciplina, para proteger e preservar a vida, o transporte público, o serviço de habitação e saúde, por exemplo, as praças, os logradouros, as estruturas urbanísticas de valor histórico e os prédios públicos, entre outros.

Todavia, a carência de regulamentação do dispositivo constitucional deformou a intenção do constituinte originário e tornou essas corporações uma entidade sem identidade própria, as quais encontraram nas Polícias Militares estaduais o reflexo dos objetivos para o qual foram criadas. O problema se agrava, quando se verifica que as instituições Guardas municipais criadas até 2014 pelos municípios, ano em que o governo federal regulamentou o dispositivo constitucional, eram formadas e treinadas para atuação por órgãos policiais militares, em sua maioria.

²²³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 144, §8º.

Um exemplo foi a operação nas favelas da “Cracolândia” em São Paulo. Na capital do estado, a guarda civil municipal tem se comportado cada vez mais como Polícia Militar. Este não se parece com o objetivo do constituinte ao conceder maior liberalidade aos municípios para constituírem suas corporações. Baldan²²⁴ esclarece que a Guarda Civil Metropolitana tem apresentado traços amplamente militarizados, subordinando-se inclusive aos códigos militares reproduzidos na íntegra. Desta forma a atuação preventiva e comunitária caiu de 96% para 84% na cidade de São Paulo.

O despreparo, a falta de conhecimento técnico e científico, para conformar as “novas” corporações, fizeram com que os municípios perdessem uma excelente oportunidade de reconstruir o paradigma de prestação de serviço público em prol do cidadão no âmbito das cidades. Não obstante, é relativamente justificável tal incapacidade, afinal, até 1987 os municípios sequer eram considerados no rol de entes federados que compunham a República Federativa do Brasil. E, portanto, caso os gestores municipais quisessem, poderiam buscar nas Polícias Militares, força reserva do Exército Brasileiro, instrumentos para formação dos agentes integrantes das Guardas Municipais criadas.²²⁵

Contudo, a despeito da limitação dos gestores municipais para lidar com o tema, ainda se mostra possível, a partir da regulamentação do §8º, do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, reconstruir a identidade dessas corporações e inseri-las no contexto de excelência da prestação do serviço público, não só de segurança, mas de proteção do ambiente urbano e garantia de políticas setoriais municipais.

Assim, desde a promulgação da nova ordem constitucional brasileira, que os municípios passaram de meros coadjuvantes para protagonistas no contexto dinâmico da prestação de serviços públicos, atrás apenas da União. Consolidou-se a ideia central de que o cidadão vive e convive efetivamente nas cidades, não fazendo qualquer sentido manter o ente municipal a margem do rol de unidades federadas.

²²⁴ Carta Capital Revista não científica.

Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-sao-paulo-a-gcm-assume-cada-vez-mais-o-papel-de-pm>>. Acesso em: 09 set. 2018.

²²⁵ BRASIL. Decreto n. 88.777, 1983. **Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200)**. Art. 45, §§1º e 2º.

Para consolidar a discussão, o §8º, do artigo, 144 do texto constitucional, foi regulamentado pela lei n. 13.022/2014, tal qual ocorreu com a regulamentação das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros em 1983, por meio do Decreto n. 88.777/1983, denominado pela sigla R-200. A Lei n. 13.022, também denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabeleceu taxativamente, os parâmetros gerais e específicos de competência, além de outros aspectos, disciplinando genericamente as corporações municipais por todo país.

Nesta Seara se depreende, pelo espírito da lei n. 13.022/2014, a intenção do legislador, porquanto, estabeleceu que essas instituições são revestidas por seu caráter civil, uniformizadas e armadas nos termos da lei n. 10.826/03, cuja principal função é de proteger a vida e a incolumidade das pessoas como o maior bem a ser tutelado, além do meio ambiente em todas as suas formas, da propriedade privada e o patrimônio público, e ainda, efetuar a prevenção protetiva no âmbito das competências dos demais entes da federação, respeitando-lhes as peculiaridades legais.²²⁶

Desta forma ficou a cargo dos municípios à teor do princípio da isonomia, disposto no art. 30 da Constituição Federal de 1988, disciplinar, por meio de estatuto próprio, os parâmetros específicos de atuação e funcionamento desses órgãos policiais municipais. Nada obstante, viver em um Estado democrático de direito, é viver em um ambiente onde os direitos individuais e coletivos previstos no ordenamento jurídico vigente devem ser respeitados.

4.1. O PODER DE POLÍCIA DO ESTADO BRASILEIRO

Os municípios brasileiros têm a missão de implementar políticas setoriais que atendam, sobretudo, a dignidade humana, a sadia qualidade de vida das pessoas e a sustentabilidade das medidas, que garantam o efetivo desenvolvimento e disponibilização dos direitos fundamentais e sociais que emanam do ordenamento jurídico.

²²⁶ BRASIL. Lei. n. 13.022/2014. **Dispõe sobre os Estatuto Geral das Guardas Municipais.** Art. 1º .

Para que isso ocorra os gestores municipais, não raras vezes, precisam lançar mão do regular poder de polícia, cuja atividade destina-se a limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de atos ou abstenção de fatos a bem do interesse público no que se refere a segurança, higiene, ordem, costumes, produção mercantil, atividades econômicas vinculadas à administração pública, à tranquilidade e ordem pública, ao respeito a propriedade e a garantia dos direitos individuais ou coletivos.²²⁷

Isso porque a relação das cidades com os indivíduos tem a ver com a forma com que seus espaços são ocupados ou utilizados. A cidade é, nada obstante, o local da humana convivência destinada ao desenvolvimento socioeconômico, proporcionando lazer, habitação, segurança, trabalho e crescimento socioambiental e cultural.

O Estado brasileiro, donde os municípios estão contextualmente inseridos, é uma organização sociopolítica com personalidade jurídica de direito público dotados de atribuições e prevalências administrativas e políticas que emanam de seus poderes legiferantes, de execução e judicial, os quais, este último se volta à pacificação de conflitos prestada por meio da jurisdição.

Em uma concepção pedagógica Corvalán²²⁸ pode-se afirmar que as funções legiferantes, judiciais e governamentais da máquina administrativa em si configuram o poder político aderente dos entes da federação, ao passo que, as funções típicas dos órgãos administrativos por excelsa competência e que também revestem as atribuições administrativas dos demais poderes da República configuram o poder administrativo aderente da administração pública.

Nesse sentido, distingue-se o poder administrativo do poder político pela capacidade deste de auto-organização. A doutrina assevera que o poder administrativo aderente se subdivide em poder: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia, este último, objeto desta pesquisa.²²⁹

²²⁷ BRASIL. Lei n. 5172, 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Art. 78.

²²⁸ CORVALÁN, Juan G. *Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho*. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 225-256, jan./abr. 2015.

²²⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Ed.21 Rev. Atual. São Paulo: Método, 2013, p. 22-38

No âmbito dos municípios, o poder de polícia se manifesta no sentido de assegurar ao cidadão o exercício de seus direitos individuais ou coletivos dentro da normalidade a partir do pleno conhecimento dos limites de gozo e de seu exercício antissocial. O Estado democrático de Direito, afeto às liberdades e garantias individuais, encontra limitadores no poder policial do Estado, a partir de violações do bem-estar, da dignidade das pessoas e no vilipêndio do patrimônio, seja ele público ou privado.

Com menos rigor, diz-se que é o mecanismo de frenagem disponível à municipalidade com a precípua finalidade de conter os abusos particulares e assim, promover a paz ao convívio da sociedade.²³⁰

Di Pietro²³¹ assevera que esta atividade do ente público tem por finalidade instituir a limitação do exercício regular dos direitos individuais a bem do interesse público nos espaços de seu território. Contudo, para Mello²³² é preciso equilíbrio no trato dessa questão, porquanto, o poder policial do Ente municipal se traduz pelo conjunto de atos intervencionistas da Administração Pública, os quais orbitam a liberdade dos indivíduos que convivem em sociedade. Não obstante, esclarece que em muitos setores se evidencia a ação policial do Estado, tais como, a moralidade administrativa, o meio ambiente, a saúde pública, a ordem e a paz social na esfera urbanística e histórica e na própria segurança pública.

Desta feita, é cediço que o regular exercício dessa faculdade estatal demonstra sua face a partir da legitimidade de seus Órgãos para o exercício das ações nos limites legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Se pressupondo o regramento efetivo do devido processo legal, sem desvios ou abusos das funções à que esteja vinculado, ainda que seus limites sejam discricionários.

Sem ingressar em outra esfera do Direito, é importante destacar que o poder de polícia é pressuposto também da espécie tributária “taxa”, as quais são expedidas pela administração pública em razão da legitimação do exercício regular

²³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976.

²³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16 ed. Editora Atlas: São Paulo, 2003, p. 111.

²³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. Editora Malheiros: São Paulo, 2006, p.802

de atividade privada ou para dar cumprimento a exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico no âmbito das obrigações do particular.

Desta forma cumpre delimitar estritamente o poder de polícia pela ação intercessora municipal administrativa de sentido abstrato, concreto ou específico do Poder Executivo de seu ente respectivo, cuja finalidade afasta a desarmonia entre as ações do particular e o interesse público social. Essa atividade do Estado, neste caso dos municípios é, sobretudo, um instrumento garantidor das liberdades e da propriedade, não podendo ser exercido em nenhuma circunstância pelo particular em razão da ausência de um de seus pressupostos, a presunção de legitimidade dos atos do agente público.

Esta atividade do Estado é exercida pela percepção discricionária da Administração pública conforme análise do caso concreto, pois reveste-se, segundo a doutrina, dos atributos de auto-executoriedade e coercibilidade, conforme as características necessárias, proporcionais e de eficácia da medida.²³³

Isso porque, diante da liberalidade com que pode agir o poder público, sem imediata manifestação do Poder Judiciário, cuja função equilibra os atos dos poderes da República²³⁴, fica exposto à vontade, ao interesse da Administração, a escorreita aplicação de sanções e a imediata coerção necessária em face dos particulares.

Meirelles²³⁵ destaca que o regime social democrático das liberdades públicas em que vive a sociedade contemporânea assegura o exercício regular dos direitos individuais, sem o abuso antissocial desses mesmos direitos. A restrição à que esses se submetem, insere-se na esfera do poder de polícia administrativo do Ente manifestante. Desta forma, não podem os municípios, a pretexto de invocar o exercício dessa atividade que lhes é inerente, anular ou aniquilar direitos fundamentais ou liberdades conquistadas pelo indivíduo e asseguradas constitucionalmente.

²³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16 ed. Editora Atlas: São Paulo, 2003, p. 90-93.

²³⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014.

²³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976.

Desta forma, sobre qualquer teoria que se assente o poder de polícia dos entes federados, este, por sua lógica aparente existencial, não pode entrar em rota de colisão com as disposições constitucionais garantidas ao cidadão. Se trata de um sistema de controle social destinado, não só a manutenção da ordem como o estabelecimento de regras de boa conduta e vizinhança para o gozo ininterrupto do bem-estar social das presentes e futuras gerações²³⁶

A supremacia do interesse que o Estado impõe, por meio deste policiamento, aos bens, serviços e instalações patrimoniais revelam no âmbito da coletividade que a sociedade ainda não dispõe da maturidade, da disciplina consciente, para que amplamente se comporte na égide da mentalidade preventiva sustentável de preservar sem ter que proteger o ambiente onde se faz habitação.

4.1.1. Atributos, limites e extensão do poder de polícia

Já se tem a clara percepção de que o motivo da existência dessa atividade por parte do Ente público é o interesse da coletividade arrimado na supremacia que o Estado até os limites de suas fronteiras. Também resta claro que seus comandos mandamentais se prestam a oposição das ações ou omissões que alterem a normalidade da vida em sociedade e, portanto, disciplinando direitos e deveres a bem do bem comum.

Todavia, é necessário compreender os atributos, limites e a extensão dos atos do Estado que visem o disciplinamento de direitos e a imposição de restrições a direitos do particular. Isso porque cada conduta restrita imposta pela administração pública corresponderá a uma atividade policial administrativa desse mesmo Ente público.

Nesta feita, se o bem jurídico tutelado da atividade policial do poder público é a limitação aos direitos ou atividades afetas à coletividade e, por isso, exige contenção, regulamentação e controle, então todos os impactos negativos

²³⁶ COOLEY, Thomas McIntyre. *A treatise on the constitutional limitations which rest upon: the legislative power of the states of the american union*. 2ed. Boston: Little, Brown, and company. 1871. Cap. XVI, p. 572 -597, p. 637.
Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=books>>. Acesso em: 12 Set 2018.

provocados pelas ações antrópicas no meio ambiente artificial urbano estão sujeitos à atividade policial preventiva ou repressiva da administração pública, seja ela, federal, estadual ou municipal.

No conjunto de interesses protegidos da sociedade por meio dessa atividade, estão os direitos difusos do patrimônio imaterial de natureza moral, cultural, socioambiental e tradicional de uma nação. As aspirações nacionais se expressam na vida que se desenvolve nas cidades e, nesse contexto, a consagração da ordem constitucional democrática de direito resguarda o direito subjetivo de o particular ter em seu benefício a atividade do estado destinada a controlar os excessos de outro particular.

Dworkin²³⁷ assevera que a produção de capital e riqueza da sociedade se potencializa no desenvolvimento e no progresso sem que o particular precise ficar se preocupando com as consequências de seus atos a todo momento. A priori este pensamento conduz a percepção de uma permissiva negligência por parte dos indivíduos, o que invoca a ação do Estado para garantir a paz nos ambientes de convívio por meio de seu poder de controle e fiscalização.

Nesse sentido, o poder de polícia possui uma extensão deveras abrangente que vai da moral aos costumes, da saúde à censura de eventos públicos, do controle da liberdade cultural à mobilidade urbana e segurança pública, da fiscalização das posturas municipais, fincadas no plano diretor, à soberania nacional. Dessa linha racional decorre que os municípios brasileiros possuem o dever de atender, proteger, garantir e velar por quaisquer circunstâncias que haja relevante interesse social e público.

Skolnick²³⁸ afirma que há um grande problema no desenvolvimento desse policiamento, necessário à harmonia e ordem social nas cidades. Conquanto a organização policial valorize a iniciativa e eficiência daquele que fiscaliza, o estado de direito em uma sociedade democrática fortalece os direitos do cidadão e, por

²³⁷ DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jeferson Luís Camargo. 3ed. São Paulo: Martins Fontes. 2014, p.340

²³⁸ SKOLNICK, Jerome Herbert. **Justice without trial: law enforcement in democratic society**. New York: John Wiley and Sons, 1996.

consequente, constringe a atividade fiscalizatória que acaba por limitar a extensão das ações policiais no contexto disciplinar desta faculdade do Ente público.

Mas em sentido contrário argumenta Costa²³⁹ que isso ocorre quando os mecanismos de controle social são colocados no centro do processo de manutenção da ordem e garantia dos direitos individuais por esquecer de seu caráter preventivo e preservativo.

Ademais, nunca é demais trazer à baila que a administração pública federal, estadual e municipal, na externalização do poder de polícia a si inerente, está amplamente adstrita aos princípios da Legalidade de seus atos, os quais devem abster-se do favorecimento pessoal primando pela impessoalidade nos certames e pautando-se na moralidade e probidade administrativa que lhe deve ser unívoca, promovendo sempre que possível a publicidade necessária as ações, dando a conhecer aquilo que é de interesse social e público e, sobretudo, com a máxima eficiência no alcance de seus objetivos.²⁴⁰

Nada obstante, na sociedade moderna, especialmente, no território urbano das cidades, inúmeras são as áreas de atuação dos órgãos de fiscalização da administração pública a partir do regular exercício do poder de polícia. Segundo Meirelles²⁴¹ o tecido social apresenta vasto campo de atuação, como na vigilância sanitária, nas posturas municipais, nas obras, edificações, uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, no manejo dos recursos hídricos, na fiscalização dos níveis de emissão de gases poluentes na atmosfera, nas áreas ecológicas naturais localizadas em ambiente urbano, como praças, parques e jardins, no trânsito, na circulação de informações, meios de telecomunicações, no exercício regular de profissões regulamentadas, em relação ao abuso do poder econômico a partir das violações ao código de defesa do consumidor, no meio ambiente cultural, laboral e artificial urbano e rural, entre tantas outras atividades.

²³⁹ COSTA, Arthur Trindade. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. **Revista Brasileira de Segurança Pública** | São Paulo, ano 5, ed. 08, Fev/Mar 2011. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 80.

²⁴⁰ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 37.

²⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976, p.05

Di Pietro *Apud* Alexandrino e Paulo²⁴² que os fundamentos de seu limite e atributos – do poder de polícia – está na distribuição de sua força por todos os poderes da República. O Poder legislativo estabelece as denominadas limitações administrativas em face das liberdades individuais públicas e o Poder Executivo regulamenta a norma, controla sua aplicabilidade de forma preventiva ou impõe medida coercitivas em face do particular. O judiciário equilibra os fatores quando tem sua natural inércia rompida.

Esclarece ainda, Alexandrino e Paulo²⁴³, que o poder de polícia se limita à dicotomia do rol a que está integrado, convencionalmente denominado de atividade jurídica de Estado, cujo desempenho encontra substrato no poder de império do Estado em decorrência da noção de soberania da nação.

Os atributos ou qualidades que revestem o poder de polícia são classificados por Alexandrino e Paulo²⁴⁴ como discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade. Meirelles²⁴⁵ explica que a discricionariedade se caracteriza pela oportunidade e conveniência no momento da decisão, da escolha pela administração, de fazer uso ou não, do poder de polícia, decidindo ainda pelo emprego de sanções com intuito de atingir o objetivo persecutido.

A Auto-executoriedade se caracteriza pela capacidade decisória da Administração pública de executar aquilo que almeja por meio de seu poder policial, sem que haja necessidade de intervenção da jurisdição, porquanto, o poder público por meio do referido atributo impõe diretamente sanções e regramentos necessários para controle de situação ou de circunstâncias que ultrapassem os limites do ordenamento jurídico e, portanto, provoquem alteração no convívio social.²⁴⁶

Com efeito, a capacidade executória dos atos da Administração pública se resguarda na presunção de legitimidade com que seus agentes devem manifestar sua vontade pautada na legalidade. No entanto, em caso de cometimento de

²⁴² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Ed.21 Rev. Atual. São Paulo: Método, 2013, p.243

²⁴³ *Ibidem*, p.244.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 255-256.

²⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976, p.06-08.

²⁴⁶ *Ibidem*, p.07.

excessos ou ilegalidade que violem direitos do particular, estes acovam o direito subjetivo de provocar o poder judiciário para lhes guarnecer o direito desrespeitado.

Nada obstante, a auto-executoriedade não se traduz em completa exclusão do direito de ampla defesa e contraditório que assiste a todas as pessoas em uma sociedade democrática que preza pela ordem jurídica justa. A penalização sumária, em alguns casos, pode ocorrer, como a flagrante surpresa de ilícitos cometido pelo particular ou circunstância que submetam a risco a segurança e saúde pública. Considera-se possível ainda, a imediata penalização dos autos de infração regularmente lavrados, ou por meio dos processos administrativos, respeitados o direito amplo de defesa e contraditório.²⁴⁷

Quanto a Coercibilidade pode-se atribuir a imperatividade do ato policial do ente público, o qual obriga seu destinatário ao cumprimento da ordem do administrador. O poder de polícia se consubstancia, em regra, pela admissão da coerção para efetivar uma vontade do Estado independente de autorização judicial para executar a medida ou aplicar a penalização na esfera administrativa, podendo seus agentes, inclusive, fazer uso do desforço físico gradativo para o alcance do objetivo. Em caso de desproporcionalidade da ação recai o ato na órbita do abuso de autoridade invocando a devida reparação civil ou criminal, de caráter punitivo ou indenizatório.²⁴⁸

4.2. PROTEÇÃO E POLICIAMENTO MUNICIPAL DO AMBIENTE URBANO COM BASE NA LEI Nº 13.022/2014.

Durante 26 anos, desde 1988, os municípios careciam de norma regulamentar que instituísse as guardas municipais uma identidade legítima. Essa lacuna provocou verdadeira crise de identidade nas agencias regulares de fiscalização, garantia e manutenção da ordem na esfera municipal, sob a competência direta do poder público municipal.

²⁴⁷ Ibidem, p.08

²⁴⁸ Ibidem.

Os municípios brasileiros foram inseridos em caráter de protagonismo no texto constitucional a partir de 1988, com a promulgação da nova ordem constitucional. Até então, a República federativa do Brasil era constituída pela União, Estados, Distrito Federal e Territórios.

Nesse sentido, a sociedade brasileira assistiu ao crescimento populacional e territorial das áreas provinciais ou dos estados. Com o passar dos anos, muitos municípios foram criados e os efetivos de fiscalização das agências regulares que atuavam na segurança pública foram se esvaindo.

Um déficit que aumentava a cada ano e que por dificuldades orçamentárias, os estados-membros não conseguiram acompanhar a respectiva evolução provocada pelo progresso e urbanização das áreas ambientais artificiais urbanas.

Para atender esse crescimento, a constituinte de 1988, além de inserir os municípios no caput do art. 1º tornando os municípios taxativamente parte integrante da federação republicana nacional, instituiu a estas unidades federativas a possibilidade de instituir Guardas municipais para proteção de bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei.

Todavia, a lei a que se refere o dispositivo constitucional restou regulamentada em agosto de 2014, trata-se da lei n. 13.022/2014, também denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais. A sagaz percepção do legislador constituinte inclinou sobre essas corporações além da segurança pública, várias outras atribuições que ampliam a atuação fiscalizatória sobre o território municipal, afastando-as do contexto militarizado que as tradicionais agências de segurança pública possuem.

Desta forma, buscou a norma regulamentadora, revestir as guardas municipais com atribuições inerentes ao exercício do poder de polícia não só no contexto da segurança pública, mas, na fiscalização de todos os serviços públicos prestados pela prefeitura, a proteção e preservação do meio ambiente, inclusive. Além disso, explicitou em todo o texto legal o caráter preventivo e protetivo dessas instituições afastando-as das características das forças militares.

Às guardas municipais a lei estabeleceu balizas mínimas para que seus agentes não extrapolassem as atribuições no uso do poder constitucional de policiamento administrativo inerente ao Ente público, cujo referencial priorizou a proteção dos direitos humanos fundamentais que permitem ao indivíduo exercer plenamente suas liberdades individuais manifestadas por sua cidadania, inclusive.²⁴⁹

O legislador fez questão de taxativamente instituir por princípios a preservação e garantia da vida, promovendo assim a redução do sofrimento social e mitigando perdas patrimoniais. Isso só se mostra viável se a prática operacional dessas corporações se pautarem pelo sistema preventivo de patrulhamento no ambiente urbano das cidades.²⁵⁰

Não obstante, o comprometimento funcional com a evolução social da comunidade, em cujo conjunto cada agente está inserido, permitirá que estes possam conduzir situações de conflito social na urbanidade dos territórios municipais utilizando-se do uso progressivo da força.²⁵¹

A precariedade instrumental, especialmente em matéria de recursos humanos, de fiscalização do ambiente urbano das cidades, encontrou guarida quando a regulamentação complementar do dispositivo constitucional²⁵² foi promulgada, porquanto, o Estatuto Geral Das Guardas Municipais traz de maneira geral e específica as áreas de atuação do órgão policial municipal, cuja instituição se mostra viável e legítima no tecido socioambiental urbano. A lei atribui competência genérica para proteger bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais.²⁵³

O que se depreende da escorreita leitura do disposto no art. 4º da lei é que o legislador transportou para a regulamentação, o espírito do mandamento constitucional insculpido no art. 144, §8º da Constituição vigente.

As guardas municipais atuam com maior expressividade desde que a Constituição Federal de 1988 autorizou os municípios brasileiros a criarem suas respectivas corporações para proteção genérica de bens, serviços e instalações, no

²⁴⁹ BRASIL. Lei n. 13.022, 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Art. 3º, I.

²⁵⁰ Ibidem. Inciso II e III.

²⁵¹ Ibidem. Inciso IV e V.

²⁵² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 144, §8.

²⁵³ Ibidem. Art. 4º.

entanto, o governo federal não regulamentou, por lei complementar, este assunto de tamanha relevância. Essa negligência, por parte do Estado, fez com que a municipalidade, por costumes, adotasse um padrão próprio de atividade e provocando uma crise de identidade nos respectivos agentes.

A Guarda Municipal (GM), também denominada Guarda Civil Municipal (GCM), se constitui no corpo de agentes públicos, cuja principal atribuição é garantir o cumprimento da vontade do poder público nos limites territoriais dos municípios zelando pelos prédios municipais, bens e equipamentos públicos, por meio do regular poder de polícia administrativo. As ações deste órgão público abrangem, inclusive, os bens de uso especial, dominiais e de uso comum. De acordo com o Código Civil vigente, os bens públicos são classificados como aqueles de uso comum à todas as pessoas como: rios, mares, estradas, logradouros ou praças.²⁵⁴

Os espaços ou edificações destinadas ao abrigo de serviços ou órgãos públicos da administração direta ou indireta, no âmbito da União, estados, DF, ou municípios são denominados de uso especial. Já, o patrimônio constituído dessas entidades, com personalidade jurídica de direito público, é denominado bens dominiais.²⁵⁵

A Lei n. 13.022/2014 dispôs sobre as competências específicas às guardas municipais alcançando todas as espécies de ambientes em que a vida se desenvolve, no urbano, inclusive.

Mas um agente da guarda municipal não possui competência para cumprir a missão que lhe foi confiada pelo ordenamento jurídico, se uma violação, exceto em situação de flagrância delituosa, ocorrer em prédio público de jurisdição federal ou estadual, ou ainda, uma rodovia nessas mesmas condições, ou talvez um reservatório de recursos hídricos sob jurisdição do estado (unidade federativa), ainda que seja sabido que a localização geográfica de todos esses bens e instalações estejam no espaço municipal.

Ainda assim, o Estatuto Geral das Guardas Municipais atendeu especificamente a carência legal de balizamento das ações desta corporação lhes

²⁵⁴ BRASIL. Lei n. 10.406, 2002. **Institui o Código Civil**. Art. 99, I.

²⁵⁵ Ibidem. II e III

conferindo a zeladoria dos bens e equipamentos públicos dos municípios, respeitadas as competências dos órgãos de outro nível da federação.²⁵⁶

Atribuiu aos agentes policiais municipais a responsabilidade de evitar infrações ilícitas de caráter criminal ou administrativo que atentem contra serviços, instalações ou bens do município, prevenindo e inibindo pela presença e vigilância atos infracionais, inclusive, sempre atuando de forma preventiva e permanente com vistas a proteção sistêmica²⁵⁷ da população que usufrui desses bens, serviços e instalações, por meio da percepção interconectada de fatos particulares que influenciem no sistema assegurado.²⁵⁸

Percebe-se que a lei regulamentadora estimulou a atuação protetiva preventiva e pacificadora dessas corporações municipais, permitindo que os órgãos componentes do sistema único de segurança pública²⁵⁹ atuassem em conjunto e de forma integrada, colaborando para o alcance da paz social de forma global em todo o território nacional a partir do espaço geográfico municipal. Trouxe desta forma a cultura de paz para a realidade prática dos agentes da guarda municipal, o que lhes permite atuar como pacificadores de conflitos, promovendo a restauração do convívio pacífico, homenageando e garantido os direitos fundamentais do cidadão que convive no ambiente urbano das cidades.²⁶⁰

Às Guardas municipais se atribuiu a função profícua de promover a proteção e segurança nos logradouros e vias municipais, exercendo as competências de trânsito previstas na lei n. 9.503/1997, cuja função pode ser desenvolvida isolada ou de forma concorrente mediante convênios com os demais órgãos estaduais e em cooperação com as corporações policiais do estado.²⁶¹

Sabe-se que atualmente o ranking de mortes por acidentes de trânsito ocorre em razão primeira, pela imprudência e negligência de maus condutores, em segundo lugar, pela precária fiscalização das vias e logradouros. Cerca de 78% são

²⁵⁶ Ibidem. Art. 5º, I.

²⁵⁷ BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

²⁵⁸ Ibidem. Inciso II e III.

²⁵⁹ Instituído pela Lei n. 13.675, 2018.

²⁶⁰ BRASIL. Lei n. 13.675, 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**. Inciso IV e V.

²⁶¹ Ibidem. Inciso VI

mortes de pessoas entre 15 e 49 anos de idade, cujas maiores vítimas de atropelamentos são crianças e idosos.²⁶² O aumento de fiscalização preventiva nos espaços ambientais urbanos provocará reflexo imediato nesses índices alimentados pela crescente densidade demográfica e decadente proposta pública de mobilidade urbana.

Ademais, por meio da Emenda constitucional n. 82/2014 se acrescentou o §10, no artigo 144 do texto constitucional, o legislador dispôs expressamente sobre a efetiva competência dos municípios para fiscalizar o trânsito, lavrando autos de infração de trânsito e impondo penalizações, cujas as medidas inerentes ao poder de polícia não encontra exclusividade das atividades das polícias estaduais, podendo ser realizada por meio das guardas municipais.²⁶³

Cabe ainda à essas agências da municipalidade a proteção do patrimônio ecológico, cultural, urbanístico e histórico ambiental dos municípios, inclusive adotando metodologia e posturas educativa e preventiva. Destarte, proteger é agir diante de ameaça ou lesão ao bem tutelado, portanto, o ato protetivo implica imediato uso do regular poder policial da administração pública, além das medidas preventivas descritas na lei.²⁶⁴

Segundo esclarece Rabello²⁶⁵, a proteção dos bens culturais, urbanísticos, ambientais naturais ou artificiais, não decorre de ato ou processo administrativo, mas sim de imediata eficácia legal da norma que reveste o objeto tutelado. Nesse sentido proteger ou preservar o ambiente urbanístico, em seus vários matizes – culturais, arquitetônicos ou ecológicos – é garantir, sobretudo, a sustentabilidade dos bens imateriais que abrangem esses ambientes na órbita municipal.

²⁶² BARTELT, Dawid Danilo. **Mobilidade urbana no Brasil: desafios e alternativas** / Marilene de Paula, Dawid Danilo Bartelt, organizadores. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016, p.25

²⁶³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. STF. RE 658570**, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-195. Divulg. 29-09-2015. Public. 30-09-2015.

²⁶⁴ Lei 13022, 2014. Art. 5º, VII.

²⁶⁵ RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

Assevera Santilli²⁶⁶ que a Constituição Federal vigente garantiu aos municípios a possibilidade de proteger a cultura e o patrimônio imaterial da memória dos diferentes grupos étnicos que convivem nas cidades brasileiras por meio do princípio da autonomia municipal em assuntos de seu peculiar interesse. Logo, com lastro nesse perceptivo paradigma se adere as atribuições das guardas municipais para a prevenção e a proteção do referido patrimônio, não somente pelo exercício repressivo do poder de polícia, mas também promovendo ações escolares e comunitárias para conscientizar a população das áreas urbanas da importância dos bens retro referidos.

Com vistas a proteção sistêmica da população, a qual possui um dos mais importantes bens imateriais que o ordenamento jurídico pode tutelar, a vida, o Estatuto²⁶⁷ atribuiu às guardas, as ações de defesa civil municipal em cooperação ativa com os demais órgãos, interagindo com a população no intuito de, preventiva e democraticamente, viabilizar soluções integradas, eficazes e eficientes para consecução resolutiva da problemática da segurança local e comunitária das ocupações irregulares e bairros citadinos.²⁶⁸

A interação social com a população das áreas localizadas nos ambientes artificiais urbanos tem o condão de envolver toda a sociedade nas ações estratégicas executivas de prevenção aos riscos e à repressão à criminalidade. Dispõe o *caput* do artigo 144 da Constituição vigente, que segurança pública é direito e responsabilidade de todos, portanto, é fundamental que haja proximidade entre as agências de segurança estatal e a população tomadora do serviço, especialmente, se a interação e proximidade com os agentes policiais ocorrem nas áreas de vulnerabilidade social dos municípios.

A gestão eficiente das políticas setoriais no âmbito dos municípios, permitem às guardas municipais interagir articuladamente com os demais órgãos públicos para adotar medidas de coordenação, controle e interdisciplinaridade na proteção preventiva sistêmica da população do ambiente urbano, inclusive. Assim, a interação desses órgãos policiais municipais, cuja atuação complementar com os

²⁶⁶ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica a diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005

²⁶⁷ Estatuto Geral das Guardas Municipais, instituído pela Lei n. 13.022, 2014.

²⁶⁸ BRASIL. Lei n. 13.022, 2014. **Institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Art. 5º, VIII, IX e X.

demais órgãos de poder de polícia tem por finalidade a normatização e a fiscalização das posturas, em regra, estabelecidas no plano diretor e legislação municipal esparsa, contribuem efetivamente para o aumento da fiscalização e conscientização do ordenamento urbano municipal, preservando o equilíbrio socioambiental e garantindo o bem-estar das gerações atuais e futuras.²⁶⁹

O constituinte originário, ao inserir os municípios no rol de entes políticos com autonomia sócio administrativa, promoveu uma grande revolução social positiva a partir do artigo 144, §8º da Constituição Federal de 1988. Porém, só a partir da regulamentação do referido dispositivo é que as guardas municipais, as quais costumeiramente, já atuavam de forma ampla por todo o território municipal brasileiro, se legitimaram para a atuação efetiva e com capilaridade horizontal na garantia dos atendimentos de ocorrências emergenciais, prestando direta e imediatamente o atendimento que lhes forem necessárias conforme hoje lhes incumbe a lei, podendo lavrar os respectivos autos de infração, preservar o local de crimes e encaminhar ao delegado de polícia os flagrantes penais que tomarem conhecimento.²⁷⁰

Além disso, deve contribuir com nos conselhos municipais como consultora técnica nos estudos de impacto de segurança local, mantendo vigilância irrestrita aos planos diretores municipais no tocante aos empreendimentos urbanísticos e arquitetônicos que se instalem nas cidades, garantindo, sempre que possível, o adequado e correto zoneamento de áreas ecológico econômicas municipais.

Os agentes municipais dessas agências²⁷¹ possuem a missão de desenvolver ações e medidas socioambientais de prevenção primária à violência, conjugada ou isoladamente aos demais órgãos da administração pública direta ou indireta da municipalidade, em conjunto com outros municípios ou entes das outras esferas político-administrativas da Federação, auxiliando no planejamento e segurança de grandes eventos e proteção de autoridades e dignatários.²⁷²

²⁶⁹ Ibidem. Inciso XI

²⁷⁰ Ibidem. Inciso XIII e XIV

²⁷¹ Guardas municipais.

²⁷² BRASIL. Lei n. 13.022, 2014. **Institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Art. 5º, XVI e XVII

Não obstante, lhes cabe ainda promover na esfera comunitária municipal a cultura da pacificação social e resolução não adversarial de conflitos, manejando ações educativas e colaborando para as ações socio-pedagógicas no ambiente escolar municipal, visando os públicos discente e docente, zelando não só pela estratégia, mas pela execução da política de proteção escolar mediante ações de segurança preventiva no entorno dos prédios escolares localizados no território municipal e, como dito, ressalvadas as competências de outros entes.²⁷³

Conquanto a proteção proposta por agentes policiais municipais seja de elevada importância para a sociedade brasileira, pois garante o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, aumentando a sensação e a efetiva segurança destas, a criação e implantação das guardas municipais pelos municípios não é uma obrigação dos prefeitos. Trata-se de uma faculdade reservada àqueles que tiverem o interesse e a coragem de criar essas corporações, as quais subordinam-se diretamente ao chefe do poder executivo municipal.

Isso porque, essas instituições policiais são formadas por servidores públicos, integrantes de carreiras únicas com regimento próprio, plano de cargos e remuneração específicos e, portanto, cuja folha de pagamento fica a cargo exclusivo do gestor municipal que já enfrenta, pelo menos no Brasil, dificuldades para administrar a máquina pública.²⁷⁴

Em sentido contrário ao entendimento de parte da doutrina²⁷⁵ de que as guardas municipais não possuem competência para atuar como órgão destinado a preservação, proteção, manutenção e garantia da ordem pública e social, na forma e modelo previstos na Lei n. 13.022/2014, cuja norma regulamenta a atuação geral e específica dessas corporações municipais, está a lei n. 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único De Segurança Pública, que criou a Política Nacional De Segurança Pública e disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos componentes e responsáveis pela segurança pública previstos no art. 144 do Texto constitucional vigente.

²⁷³ Ibidem. Inciso XVIII

²⁷⁴ Ibidem. Art. 6º e 9º.

²⁷⁵ BRAZ, Petrónio. **Direito Municipal na Constituição**, Rio de Janeiro: LED. 1993, p. 95. MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 677. GASPARINI, Diógenes. **As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: RT-671, p. 48.

Taxativamente a referida lei esclarece que as guardas municipais integram o rol operacional de órgãos do referido dispositivo, juntamente a outros organismos estratégicos e operacionais, nos limites de sua competência de forma cooperativa, harmônica e sistêmica, conforme dispõe suas respectivas leis.²⁷⁶

Esse fenômeno não ocorreu por acaso. É que os municípios brasileiros, por uma questão estratégica, são excelentes observatórios da eficácia que o ordenamento jurídico alcança em face da sociedade brasileira. A realidade dos estados não é mais aquela conhecida na década de 50, hoje, o território brasileiro possui mais de 5.500 municípios²⁷⁷, a lei precisa ser aplicada e suas imposições cumpridas para disciplinar a vida pacífica em sociedade.

As guardas municipais possuem como premissa fundamental a atuação preventiva, cuja proposta está distribuída por todo o texto da lei n. 13022/2014, todavia, para atuação repressiva em favor da municipalidade, os agentes possuem a prerrogativa de portar armas de fogo afim de fazer frente à criminalidade, proteger a população municipal e, sobretudo, sua própria integridade física, salvo disposição em contrário.

Desta forma, essas corporações municipais, atuantes no cenário social dos ambientes artificiais urbanos se conformam na intenção do constituinte originário de reconstruir a segurança pública, afastando os paradigmas militarizados dos regimes de exceção, aproximando os órgãos de fiscalização e controle da população que habita as áreas urbanas das cidades, e ainda, permitir que a administração pública municipal disponha de recursos humanos qualificados para fiscalizar a execução e o cumprimento das regras de caráter jurídico-administrativo estabelecidas pelos municípios a partir de políticas setoriais fundamentais à população, tais como as políticas, habitacionais, de saúde, de mobilidade urbana e de segurança.

²⁷⁶ BRASIL. Lei n. 13.675, 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**. Art. 9º. §1º, VII.

²⁷⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Disponível em:

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso em 24 ago.2018.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das informações apresentadas no presente material dissertativo, o qual tem por objetivo a compreensão acerca da possibilidade de emprego das guardas municipais como instrumento de proteção preventiva do ambiente urbano a partir da fiscalização efetiva das políticas públicas implementadas nas cidades como forma de proporcionar aos indivíduos qualidade de vida e bem-estar de maneira sustentável a fim de garantir o equilíbrio dos recursos naturais disponíveis para as presentes e futuras gerações, constatou-se a necessidade de algumas importantes percepções.

A cidade não pode escapar à análise criteriosa e multidisciplinar das disciplinas não afetas ao direito, mais que isso, a percepção de historiadores, urbanistas, economistas, engenheiros, filósofos, entre outros, provoca o realinhamento das medidas ineficazes na implementação de políticas setoriais necessárias ao pleno e sadio desenvolvimento da vida. A problemática da sociedade moderna, habitante do seio social da estrutura cidadina urbana, traz necessidades funcionais outrora inexistentes.

Lefebvre²⁷⁸ questiona se a cidade então seria, uma soma de projetos, estratégias, indícios, fatos, descrições e análises fragmentadas. De certo que não, mas não se pode negar que o meio ambiente urbano é, nada obstante, um complexo globalizado e confuso que se subdivide em especialidades sociais. Desta forma é possível uma breve digressão no sentido de que a cidade é uma verdadeira ciência e, portanto, justificada pelo estudo científico no campo de várias disciplinas, o direito, inclusive.

O direito à cidade, como um novo direito e, o direito fundamental ao meio ambiente urbano equilibrado e sustentável, sadio à qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos, é um instrumento essencial que perpassa pela inevitável necessidade de planos, estratégias, programas, ações e atividades complementares, cujos aspectos estão insertos nas políticas setoriais.

²⁷⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 43.

Parafrazeando Bauman²⁷⁹ o meio ambiente artificial urbano foi transformado em um ambiente consumista desenfreado alienadamente despreocupado tendente a viver com medo e, portanto, obcecado por segurança. Em parte, está correto, haja vista que sem segurança não se pode viver nas cidades contemporâneas, contudo, a beira do precipício encontra a sociedade e o Estado quando os valores sociais e os direitos fundamentais são relativizados em função do capitalismo consumista e que coloca a margem a qualidade de vida dos conjuntos sociais urbanos conformados pelos habitantes municipais.

Para fazer frente a essa realidade o Estado busca, por meio das políticas setoriais, oferecer aos indivíduos, ações, programas e estruturas, voltadas à melhoria da qualidade socioambiental dos espaços urbanizados e, não raras vezes, ocupados aleatoriamente. Conquanto a iniciativa seja louvável e importante, sem instrumento de fiscalização do cumprimento efetivo das regras emanadas pelas políticas setoriais implementadas, tanto pelo particular, quanto pela própria administração pública, a medida é inócua e ineficaz.

Em seu discurso Hegel²⁸⁰ afirma pelo princípio da personalidade que o indivíduo é formado por um conjunto de carências egoístas donde o Estado é constituído pelo conjunto de necessidades naturais. Nesse sentido, o fim egoísta é uma plataforma de dependências recíprocas de um em relação aos outros. Logo, é preciso que a necessidade natural, constituída pelo conjunto de necessidades arbitrárias individuais, se submetam às regras de fiscalização e controle estabelecidas pelo Estado, afim de garantir a eficiência do cumprimento das regras jurídicas constantes nas políticas setoriais municipais.

Destarte, consignadas essas iniciais considerações percebidas ao longo da pesquisa, passa-se a dissecar os capítulos vergastados.

Em primeiro plano se buscou apresentar e compreender a constituição das cidades antigas a partir das percepções históricas de Aristóteles, Munford, Coulanges, Hobbes e Lefebvre, os quais desenvolvem a ideia de que as cidades não são apenas estruturas destinadas a abrigar as formas comerciais e de

²⁷⁹ BAUMAN, Zygmunt. **Vida a crédito**: conversas com Citlali Rovirosa-Madrado. Trad. Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 16

²⁸⁰ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p.166-168

subsistências social, mas um ambiente no qual seus habitantes possam conviver em condições sadias de bem-estar e de qualidade ambiental sustentável qualificada.

Nesse sentido que a constituição do ente virtualizado Estado conjugou as vontades individuais em torno de uma expectativa promocional do bem geral de todos e, portanto, a este restou o encargo de oportunizar meios e medidas que atendessem aos anseios dos habitantes de seu território. Assim, a medida em que o Estado ganhava maior importância ao longo do tempo, consolidou-se a ideia de que suas ações se legitimavam pela vontade coletiva para administrar as necessidades do ambiente citadino urbano.

Nada obstante, distanciou-se da religião – o Estado – para tornar-se laico e assim, assumir completamente os poderes de império que a si são inerentes, para garantir a proteção dos direitos e exigir os deveres dos indivíduos. Elevou a propriedade privada à intocabilidade e monopolizou o direito à vida como direito absoluto, avocando para si as decisões de relativização desses direitos.

Dentre vários regimes, admitiu a democracia, conquistada à base de revoluções e de muito sofrimento popular, consolidando no tempo e no espaço o estado liberal, social e democrático. Nesse sentido admitiu a representação popular como instrumento de exercício do poder estatal para disponibilizar a qualquer cidadão o direito de exigir a proteção ambiental e a pertinente reparação, cuja obrigação tutelar se infirma na órbita das competências, comum e concorrente, das unidades político-administrativas, em qualquer nível estatal.

Assim ganhou perenidade a concepção de uma política de nível federal, geral, que estabelecesse regras e diretrizes à interação humana com o meio ambiente constitucionalmente protegido. Discutindo-se conceitos importantes a delimitar as medidas orientadas no ordenamento jurídico vigente e consolidando a difusão da empregabilidade dos princípios jurídicos que norteiam o manejo de expressões como desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, dignidade da pessoa humana, reparação, precaução e cooperação articulada para proteger e prevenir ações de degradação ao meio ambiente e aos ambientes artificiais urbanos.

Essas compreensões encontraram espaço fértil a partir das proposições alinhavadas por Ignacy Sachs em sua teoria das “dimensões da sustentabilidade”

proporcionando à pesquisa a possibilidade de correlacionar os aspectos sociais, econômicos e ambientais didaticamente trabalhados ao manejo das medidas sugeridas pela Lei n. 10.257/2011 (Estatuto da Cidade), seus desmembramentos normativos e assim, oportunizar o entendimento da equidade entre a evolução e o progresso das cidades atrelado a necessidade de manejo responsável dos recursos ambientais, especialmente aqueles existentes no ambiente urbano das cidades.

Em segundo plano abalizou-se os limites das políticas setoriais que tem a obrigação de proteger e preservar o ambiente urbano dos municípios a partir da política implementada de desenvolvimento urbano e seus instrumentos, como o plano diretor que visa a organização e o equilíbrio das ocupações territoriais e a regulação de uso e parcelamento do solo, com vistas a ordem pública e interesse social.

A política urbana de desenvolvimento visa articular a gestão democrática com a existência de cidades sustentáveis, donde o direito de propriedade atenda, sobretudo, a sua função socioambiental, preservando-se os aspectos culturais e tradicionais de um povo, sua memória e peculiaridades que os caracterizam como comunidades biodiversas.

Isso porque, a proposta ofertada à sociedade a ser implementada por meio da política de desenvolvimento urbano, nada mais é que um meio instrumental de garantir o direito à terra no ambiente urbano, à moradia digna com saneamento básico e o direito a infraestrutura social urbana de mobilidade e serviços públicos de qualidade que permitam ao indivíduo viver com dignidade e oferecer as mesmas condições para seus descendentes.

A esse respeito se verificou no plano diretor a possibilidade de organizar a cidade de forma a permitir que a propriedade atenda a um fim social, justificando por meio das plataformas de zoneamento ambiental urbano a ocupação responsável e balizada pelas necessidades sociais e econômicas das cidades. Com efeito, a implementação de políticas setoriais de mobilidade urbana e saneamento básico, regradas pelo plano diretor municipal, se tornam eficazes e aptas a assegurar a efetividade de direitos fundamentais insculpidos no texto constitucional.

Todavia todas as medidas verificadas no decorrer da pesquisa mostram que a profusão normativa de caráter ambiental, em que pese, fomentar soluções apropriadas com vistas a proteção, equilíbrio e preservação sustentável do ambiente artificial urbano não são autoaplicáveis e, portanto, carecem de instrumento operacional para viabilizar a fiscalização do efetivo cumprimento das regras prescritas pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, se arremete à um terceiro e último plano, no qual se justifica o objeto da pesquisa, qual seja, a utilização das guardas municipais como instrumento de proteção urbana, fiscalização da preservação e cumprimento das medidas determinadas pelas políticas setoriais, naquilo em que se exija a aplicação do poder de polícia do Estado a partir da promulgação da lei n. 13.022/2014.

A referida lei, denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamentou o parágrafo 8º, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, cujo dispositivo carecia de regulamentação desde a promulgação da nova ordem constitucional que inseriu os municípios brasileiros no rol de entidades federadas constantes no art. 1º do texto constitucional estabelecendo a dissolução da república constituída pelo Estado democrático de direito.

O reconhecimento conferido outorgou aos Poderes da República em âmbito municipal, especialmente, ao Poder Executivo, a autonomia socio-política-administrativa para cuidar de assuntos de seu peculiar interesse, o que justificou sua responsabilidade de implementação das medidas e ações que viabilizassem aos habitantes a sadia qualidade de vida em um ambiente sustentável, ecologicamente equilibrado e que atendesse aos ditames da justiça social e da dignidade humana.

Nesse sentido, antes de adentrar especificamente na proteção preventiva do ambiente urbano das cidades a partir dessas instituições policiais municipais, se vergastou os aspectos inerentes ao poder de polícia estatal no que tangem seus atributos, limites de aplicação e sua extensão de manejo. Porquanto, a possibilidade de fiscalização efetiva pelas guardas municipais, materializa no plano ambiental urbano, o disciplinamento dos direitos individuais e a restrição de ações predatórias e nocivas em face dos bens a serem tutelados no meio urbano a partir das diretrizes estabelecidas pelo poder público.

Não obstante, o crescimento demográfico experimentado pelo território brasileiro inviabilizou a fiscalização estatal do efetivo cumprimento das regras políticas fixadas pela norma programática esparsa na realização da proteção preventiva do meio ambiente, urbano inclusive. A sociedade brasileira, ainda não dispõe da disciplina consciente socioambiental que lhes permita prescindir de instrumentos de controle e fiscalização do Estado. As políticas setoriais estabelecem no plano das ideias um cenário perfeito para a cidade sustentável ideal, contudo, é preciso diferenciar o ser, do dever ser e viabilizar condições operacionais para que se possa atender o direito de desfrutar de um ambiente ecologicamente sustentável, sadio, garantidor da dignidade humana e preservador do direito à propriedade que atende a sua função social com vistas a uma sociedade justa e solidária.

Com efeito, se apresentou detalhadamente os motivos pelo qual é possível que as guardas municipais sejam utilizadas para garantir a efetividade do cumprimento das regras estabelecidas pelo poder público nas políticas setoriais, as quais têm a obrigação de garantir o bem-estar dos indivíduos e a sadia qualidade de vida, assegurando os direitos fundamentais e sociais nos espaços territoriais urbanos das cidades e, assim, compreender de fato que o meio ambiente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida de todas as gerações da humanidade, especialmente, o meio ambiente artificial urbano.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Leticia. RIO+20: A conferência da (in)sustentabilidade. In: PERALTA, Carlos E.; LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely (orgs.). **RIO+20: Temas da Rio+20: desafios e perspectivas**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Ed.21 Rev. Atual. São Paulo: Método, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, 4 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

ARISTÓTELES. **Vida e obra**. Coleção “Os pensadores”, vol. XV. Trad. J. Guinsburg e Bento Prado Jr. São Paulo: Nova cultural, 1999. p. 33-80.

AURÉLIO, Daniel Rodrigues. **A extraordinária história do Brasil**. São Paulo: Universo dos livros, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida a crédito**: conversas com Citlali Rovirosa-Madrado. Trad. Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 16

BARBOSA, Kátia Borges; SOBREIRA, Waleska Fernandes de Oliveira; BRASIL, Maria Glaucíria Mota. **Uma reflexão comparativa da segurança pública nos governos FHC e LULA**: a criação do SUSP. 2003.

Disponível em:

<<http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/umareflexaocomparativadasegurancapública.pdf>> Acesso em: 13 out. 2014.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. **Ouro azul**. Trad. Andréia Nastro. São Paulo: Makron books, 2003.

BARTELT, Dawid Danilo. **Mobilidade urbana no Brasil**: desafios e alternativas / Marilene de Paula, Dawid Danilo Bartelt, organizadores. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo**. Trad. Jorge Navarro, Daniel Juménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

BESSA, Paulo Antunes. **Direito ambiental**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BIÉ, Estanislau Ferreira. Segurança pública, direito e justiça brasileira, vol. 1, formação profissional, discussões e análises jurídicas [recurso eletrônico] / ALBUQUERQUE, Francisco Apoliano. ROZENDO, Jefferson Florêncio. ALMEIDA, Geísa Cavalcante. **A segurança pública e o poder de polícia dos fiscais municipais**, p. 105 – 121. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018

BORATTI, Larissa Verri; SCHMIDT, Cintia; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha (Org.). **Política municipal ambiental: perspectivas da gestão local do meio ambiente**. Porto Alegre: Paixão, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

_____. DENATRAN. Lei nº 9. 503, 23/07/1997. **Código de trânsito brasileiro**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2014.

_____. IBGE. **Censo demográfico: 1940/2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf> > Acesso em: 22 set. 2014.

_____. IBGE. **Censo demográfico: Perfil dos municípios brasileiros 2012**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/pdf/tab037.pdf .> Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Plano nacional de segurança pública. 2000**. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>> Acesso em 13 out. 2014.

_____. Senado Federal. Agência senado. **Estatuto das guardas municipais contestação**. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/estatuto-das-guardas-municipais-a-c-contestado-no>> Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Cartilha de mobilidade urbana**. Política Nacional de Mobilidade Urbana. 2013. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf.>. Acesso em: 18/072018.

_____. **Lei de Política Nacional do Meio ambiente**, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 Jun. 2018.

_____. Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014. **Estatuto geral das guardas municipais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm> Acesso em: 26 Jul. 2018.

_____. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Brasília: DOU. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 01 Jul 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa cisternas: água para beber e para agricultura**. Disponível em: <http://mdspravoce.mds.gov.br/seguranca-alimentar-e-nutricional/programa-cisternas-agua-para-beber-e-para-agricultura/>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de

fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Perfil dos municípios. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso em 24 ago.2018

_____. Decreto n. 4.297, 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 01 set. 2018

_____. **Supremo Tribunal Federal. STF**. RE 658570, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-195. Divulg. 29-09-2015. Public. 30-09-2015.

_____. **Escola Nacional de Administração Pública. ENAP**. Políticas públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008.séries políticas públicas,v.7. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2857>. Acesso em: 21 Jun. 2018.

BRAGA, Carlos Alexandre. **Guarda municipal**: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira Ltda. 1ª ed.,1999.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. Campinas: Papyrus, 2012.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Planejamento urbano e democracia**: a experiência de Santos. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1999.

CASSAGNE, J.C. **Ley Nacional de Procedimiento Administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2009.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o cult, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

COOLEY, Thomas McIntyre. ***A treatise on the constitutional limitations which rest upon: the legislative power of the states of the american union. 2ed. Cap. XVI.*** Boston: Little, Brown, and company. 1871, p. 572-597.

Disponível em:

<<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=books>> .

Acesso em: 12 set. 2018

CORVALÁN, Juan G. Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 225-256, jan./abr. 2015

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório; **Direito Urbanístico e Ambiental.** 2. ed. Ver. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DELPIAZZO, Carlos E. **Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 1, n. 3, p.7-32, set./dez. 2014.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 10. ed. São Paulo: RT. 1988.

DUGUIT, León. **Les transformations générales Du droit privé depuis le code napoleon.** 2. ed. rev. Paris: F. Alcan, 1920.

FREITAG, Bárbara. **Teoria das Cidades.** Campinas/SP: Papyrus, 2006.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. Direito e Urbanização no Brasil. In: **Direito Urbanístico.** Org. Edésio Fernandes. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir.** Traduzido. 11. ed. Petrópolis: Vozes. 1994.

GALIZA, Andréa. **A proteção ao patrimônio cultural e o direito de propriedade na constituição de 1988** – uma análise da possibilidade de colisão. Revista da secretaria de Assuntos jurídicos. Recife. Abril, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

HABERMAS, Jurgen. Modernidad versus postmodernidad. In PICO, Josep. **Modernidad y postmodernidad**. México: Alianza, 1990.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p.166-168.

_____. **Princípios da Filosofia de Direito**. Lisboa: Guimarães Editores, 1986.

HILDERBRAND, Antônio Roberto. **Nova Lei da Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade**. Leme: Editora de Direito Ltda. 2001.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1979.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: fórum, 2009.

JOLLIVET, Marcel; PAVÉ, Alain. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: Vieira, Paulo Freire (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. por João Baptista Machado, 7. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. ZAN, Pedro. **Novo conceito de plano diretor a partir da própria Constituição da República**. In: Seminário Plano Diretor Municipal, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Ibrasa, 1963.

MATEO, Ramón Martín. **Manual del Derecho Ambiental**. Madri: Trivium, 1995

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental**, 16 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTÍNEZ, Augusto Durán. **Estado Constitucional de Derecho y servicios públicos**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 39-62, abr./jun. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. atual. Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41826>>. Acesso em: 12 Set. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v125.1976.41826>.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebádes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Cidadania coletiva**. Florianópolis: Paralelo 27, 1996

MIRANDA, Pontes de. **Comentários a constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MOURA, Valquíria Soares de. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. *Boletim de geografia UEM*. Revista Produção on-line. Vol. 31. Maringá: Universidade Estadual de Maringá: Departamento de Geografia. Nº 1 (2013). Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/issue/view/694>>. Acesso em: 28 Jun. 2018.

MOURÃO, Barbara. **Polícia, Justiça e Drogas: como anda nossa democracia?** / Barbara Mourão, Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Silvia Ramos. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade ambiental pós-consumo: prevenção e reparação de danos à luz do princípio do poluidor pagador**. São Paulo: Letras jurídicas; Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2015.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. [1961].

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.

NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do; PETROLA, Domingos Arthur Feitosa. **Educar para a paz e para a sustentabilidade: construindo caminhos para outro mundo possível**. *Revista NAU Social*. Revista Produção on-line. Vol. 5 Nº 8 (2014). Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Disponível em: www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/404. Acesso em: 06 Jul. 2018.

NETO, Antônio José de Mattos (Coord.). **Sustentabilidade e Direitos Humanos - Desafios para o Desenvolvimento Brasileiro no Século XXI**. Curitiba: Juruá, 2015.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA. 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Item 1.

Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Senado Federal. Senador Inácio Arruda. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações. 2011

PIRES, George Niclaides de Moraes. **O direito à cidade como um direito coletivo**. Dissertação (Mestrado). Universidade Caxias do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito, 2017.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013. Disponível em: <<http://online.minhabiblioteca.com.br/books/9788522476978>>. Acesso em: 01 Jul. 2018. Acesso restrito.

PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer. **Memória jurisprudencial: Ministro Castro Nunes**. Acórdão Apelação nº 7.377 – 19.08.43. Série memória jurisprudencial. Título. II. Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal. jun./44, Brasília, DF: RT, 2007, p. 84. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/CastroNunes.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018

RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

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

_____. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** Instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs. 2012

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

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

RECH, Adir Ubaldo; BÜHRING, Marcia Andrea. **Sustentabilidade urbana.** IV Congresso Latino Americano de Propriedade Intelectual, Gestão da Inovação e Desenvolvimento. 2015. “Proteção Jurídica da Inovação Tecnológica em Energias Renováveis para a Sustentabilidade”. Eixo n. 5 – Direito, democracia e sustentabilidade.

RIPERT, Georges. **Le regime démocratique et le droit civil moderne.** 2.ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948.

ROSSEAU, Jean Jaques. **O Contrato Social.** São Paulo: M. Fontes, 1996.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à Cidade:** Trilhas legais para o Direito às Cidades Sustentáveis. São Paulo: co-edição Polis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais/Max Limongi, 1999.

_____. **O Tratamento Constitucional do Plano Diretor com instrumento de Política Urbana.** In: FERNANDES, Edésio (org.). Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. **Ecodesenvolvimento:** Crescer sem destruir. Tradução de E. Araujo. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Estratégias de Transição para o Século XXI:** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SANDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** São Paulo: Malheiros, 1992.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica a diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. (rev. e atual.) Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, Anderson Costa e; ARAÚJO, Edgar Luiz de (Org.). **Direito Ambiental - Temas Polêmicos**. Curitiba: Juruá, 2015.

SILVA, Ygor Felipe Távora Da. **A potencialidade da guarda municipal como agente de educação ambiental**: a formação de um programa piloto no parque nascentes do Mindu e Parque do Mindu. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia: Manaus, 2015. Disponível em: http://w2.files.scire.net.br/atrio/inpampgap_upl//THESIS/39/dissertao_ygor_silva_20150618160332502.pdf. Acesso em: 13 Jun. 2018.

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

SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. **Guarda Municipal e a responsabilidade dos municípios pela segurança pública**. Curitiba: Juruá, 2015.

SOUSA, Pablo Brilhante. **Análise de fatores que influem no uso da bicicleta para fins de planejamento cicloviário**. São Carlos, 2012. 190 f. Tese (doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

SCIACCA, Michel Frederico. **História da filosofia**. Trad. Luís Washington Vita. São Paulo: Mestre Jou, 1987, p.94.

TOROSSIAN, Sueli. **O Estatuto da Cidade**: Diretrizes Gerais. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. **Pensamento Sistemico: O Novo Paradigma da Ciência**. Campinas/SP: Papyrus, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos Fundamentos de uma Teoria Geral dos “Novos”Direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os “novos” direitos no Brasil**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.