

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DIREITO**

ANA CLÁUDIA BERTOGLIO DORNELES

**O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE EQUILÍBRIO
ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O
DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA**

**CAXIAS DO SUL
2011**

ANA CLÁUDIA BERTOGLIO DORNELES

**O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE EQUILÍBRIO
ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O
DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito,
visando à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

**CAXIAS DO SUL
2011**

ANA CLÁUDIA BERTOGLIO DORNELES

**O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE EQUILÍBRIO
ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O
DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA**

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

Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alindo Butzke
Instituição Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli
Instituição Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Isaac Pilatti
Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder serenidade durante a construção deste trabalho.

À minha família: minha mãe Maria Augusta, meu pai Luiz Joanei e minhas irmãs Kassandra e Amanda por sempre acreditarem nos meus sonhos, pelo amor.

Ao meu marido Josué pela confiança, pela oportunidade e pelo amor.

À Fiona e ao Kadu, seres realmente especiais, capazes de transmitir tudo sem dizer nada.

Ao meu orientador e amigo Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech pela orientação e auxílio durante a elaboração deste trabalho.

À minha colega e amiga Queli Mewius Boch, pela companhia, pelas caronas, pelas risadas e angústias divididas.

A CAPES pelo incentivo financeiro.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte da construção deste sonho, agora realidade impressa.

Como estamos todos inseridos num inarredável sistema, a mudança de um fator afeta todos os demais fatores sistêmicos. Por isso, cada um é importante. Por ele pode passar a energia da grande mudança. Todos somos cada um. Todos, então, contamos e somos imprescindíveis. Cultivar essa consciência, traduzi-la no cotidiano de nossas práticas, auscultar o chamado do Espírito que fala na profundidade humana e no curso dos tempos históricos, celebrar com jovialidade a alegria de viver e de se comunicar é já ter feito a mudança para o novo paradigma, é sentir-se já cidadão da nova humanidade reunida num único lugar: a casa comum, a Terra.

(BOFF, Leonardo. *Ética da vida*. Rio de Janeiro: Sextante, 2005. p. 167).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar o direito urbanístico como instrumento de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada. Sendo assim, a aplicação do direito urbanístico busca disciplinar o uso e a ocupação do solo, por meio de instrumentos capazes de impor limitações ao direito de propriedade, superando a ideia da propriedade como um direito absoluto titularizado pelo indivíduo, dando lugar ao atendimento da função socioambiental da propriedade privada. A função socioambiental da propriedade privada busca uma sociedade mais igualitária, menos desequilibrada, na qual o acesso à propriedade e o uso que se faz dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos, e garantir o desenvolvimento das cidades, a partir da implantação do planejamento. Nesse sentido, o planejamento está condicionado à elaboração dos planos, a qual se dá pela interdisciplinaridade de profissionais envolvidos na elaboração dos mesmos, bem como pela participação da população e de associações representativas em audiências públicas para a aprovação do plano. A efetiva aplicação do instrumento de planejamento garantirá o desenvolvimento integrado e harmônico das cidades, o bem-estar da comunidade, a preservação e o equilíbrio do meio ambiente. Para tanto, o projeto de cidade deve condicionar práticas sociais, ambientais, econômicas, estéticas e funcionais tornando as cidades um espaço de viver e conviver.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Função socioambiental da propriedade. Planejamento. Desenvolvimento integrado e harmônico das cidades.

ABSTRACT

The present work has for objective to present the urban right as balance instrument enters the property's socioambiental function and the right of private property. Being thus, the application of urban right aims to discipline use and occupation of ground, through instruments capable to impose limitations to property right, surpassing the idea of property as an absolute right, giving place for the understanding of private property's socioambiental function. Private property's socioambiental function aims an equal society, less unbalanced, in which property's access and its use are guided in the direction to provide magnifying of chances to all, and guarantee cities development, from implantation of planning. In this direction, planning is conditional to plans elaboration, which happens through the involvement of professionals in its elaboration, as well as, for e population and representative associations participation in audiences to approve plans. The effective application of planning instrument will guarantee integrated and harmonic development of cities, well-being of community, preservation and environment balance. For that, city's project must condition social, ambient, economic, aesthetic and functional practices, becoming cities a space of living and coexisting.

Keywords: Urban right. Property's socioambiental function. Planning. Integrated and harmonic development of cities.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ASPECTOS HISTÓRICOS E ANTROPOLÓGICOS DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	12
2.1	A origem das cidades e a propriedade.....	13
2.2	A relação do homem com o meio ambiente, antes da propriedade e pós-propriedade.....	19
2.3	A ocupação do espaço e o homem.....	23
2.4	A dominação e a ocupação do meio ambiente, a partir da visão antropocêntrica e biocêntrica.....	30
3	A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E A PROPRIEDADE PRIVADA	38
3.1	A função socioambiental da propriedade urbana e rural.....	38
3.2	As medidas de intervenção na propriedade privada.....	48
3.3	A propriedade privada e seu papel transformador para o desenvolvimento das cidades.....	55
4	O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE EQUILÍBRIO ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA	62
4.1	A formação do urbanismo e do direito urbanístico.....	63
4.2	Os instrumentos de execução da política urbana e rural.....	68
4.3	Planejamento urbano e rural e sustentabilidade socioambiental das cidades.....	77
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

Diante do crescimento desordenado das cidades, do desequilíbrio ecológico e da consequente deterioração da qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, o direito urbanístico, por meio de um conjunto de normas, vem ordenar a ocupação do solo e dos espaços habitáveis, a fim de garantir o desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e das propriedades urbanas e rurais.

O ponto de partida do presente trabalho aborda, no primeiro capítulo, a origem das cidades, sob uma perspectiva histórica, a qual pode ser entendida como um produto de cada período histórico, ou seja, as cidades assumem diferentes formas, características e funções, de acordo com a época vivida, os habitantes locais, a relação entre as pessoas e os trabalhos desenvolvidos.

Sendo assim, à medida que se deu a evolução humana, as cidades foram surgindo; no início, como pequenas vilas, conforme descrição na obra *Cidade antiga*, de Coulanges; depois foram expandindo-se e, a partir, da Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII, expandiu-se pelo mundo, a partir do século XIX, e contribuiu para que as pessoas saíssem das vilas em que moravam, das pequenas cidades, e também do campo em busca de melhores condições de vida, fenômeno conhecido como urbanização.

A partir do fenômeno conhecido como urbanização, as cidades foram ocupadas desordenadamente, pois não havia a previsão de normas urbanísticas, o que gerou a ocupação desordenada, o uso irregular do solo, o crescimento da população, a partir da alta taxa de natalidade, das melhores condições de saneamento e das migrações internas.

Com o crescimento das cidades, o processo de ocupação e exploração do espaço habitado pelo homem, bem como os impactos decorrentes da relação homem *versus* natureza, foram sendo cada vez mais evidentes, na medida em que, a partir da dominação da natureza pelo homem e da ocupação da geografia física pela geografia humana, o que se viu foi o resultado de um processo construído, a partir de uma história de dominação e exploração implacáveis.

Dessa forma, a ocupação das cidades, tanto na área urbana quanto na área rural, se deu a partir de um processo de crescimento desordenado, de uso irregular do solo, sem, contudo atentar para a efetiva implantação de um planejamento.

Ademais, a preocupação com o aproveitamento da terra, bem como com a definição dos espaços urbanos habitáveis, se deu somente com o Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964, e, mais tarde, com o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, respectivamente, os quais, de forma gradual, ainda hoje não foram implantados em algumas cidades. Importante é também frisar que ambas as leis asseguram a oportunidade de acesso à terra condicionada pela função social.

O acesso à terra e o direito de propriedade, condicionado ao atendimento da função social da propriedade, são trabalhados no segundo capítulo, que aborda a função socioambiental da propriedade urbana e rural, as medidas de intervenção na propriedade privada, bem como o papel da propriedade privada na transformação e no desenvolvimento das cidades.

Portanto, o direito de propriedade está condicionado ao atendimento da função social de cada propriedade privada, seja urbana, seja rural, na medida em que o mau uso ou o uso inadequado que o proprietário faz de sua propriedade pode sofrer a imposição de limitações ao direito de propriedade e, inclusive, haver perda da propriedade em si.

Por fim, o acesso à terra e o exercício do direito de propriedade, condicionado ao atendimento de sua função socioambiental, devem ser exigidos mediante a implantação de planos, bem como pela aplicação de normas urbanísticas capazes de ordenar e planejar o uso e a ocupação do solo em longo prazo.

Portanto, o uso adequado da propriedade e da terra é exposto no terceiro capítulo, que apresenta o direito urbanístico como instrumento de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada.

Dessa forma, a fim de ordenar os espaços habitáveis, deu-se o surgimento do direito urbanístico, que, pelo conjunto de normas jurídicas reguladoras, capazes de impor limitações ao direito de propriedade, mediante restrições urbanísticas, servidões e da desapropriação, passou a definir por meio de seu instrumento de planejamento, o uso e a ocupação do solo, bem como, a partir de uma divisão do território, delimitar a expansão urbana e rural, e a distribuição espacial da população, de forma a garantir o desenvolvimento econômico-social e o equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, a implantação do direito urbanístico, por meio de instrumentos de execução da política urbana e rural, tem por objetivo assegurar o atendimento da função socioambiental da propriedade privada, a fim de garantir o crescimento sustentável das

idades, á medida que o crescimento esteja associado ao desenvolvimento social, ambiental e econômico.

Sendo assim, o estudo ora empreendido apresenta o direito urbanístico como instrumento de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada, na medida em que cada propriedade em particular é responsável pela formação de uma cidade, não podendo envolver mais aquela ideia de propriedade absoluta, em que o proprietário poderia usar, gozar e dispor de seus bens.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E ANTROPOLÓGICOS DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

O primeiro ponto a ser abordado tem por objetivo tratar dos aspectos históricos e antropológicos do direito de propriedade e da preservação ambiental.

De início, é trabalhada a origem das cidades e a propriedade; como se deu a formação das cidades; qual o significado das cidades antigas; quais os componentes de cada lugar; de que forma se deu a evolução dos habitantes e, na medida de seu crescimento, quais suas necessidades.

Mais adiante, de forma breve é tratada a relação do homem com o meio ambiente, antes da propriedade e pós-propriedade. Nesse sentido, na medida em que a evolução histórica, juntamente com as necessidades do homem, foi transformando ao longo das décadas a relação do homem com o meio em que vive, e o próprio significado de propriedade, o qual, no princípio, era de um exercício absoluto, transmutou-se para um fim socioambiental.

Prosseguindo, o terceiro item aborda a ocupação e o homem. Nele, demonstra-se que o processo de ocupação ocasionou diversas transformações no espaço habitado pelo homem, modificações geradas pela ocupação da geografia física pela geografia humana.

Nesse sentido, mais do que conviver, o homem ocupou e modificou o meio, de forma a atender às suas necessidades e aos seus desejos. A partir daí, é questionada a ocupação desordenada do espaço habitado pelo homem, as razões e consequências dessa ocupação.

A ocupação dos espaços pelo homem propõe uma nova urbanização das cidades, ligada diretamente aos processos produtivos e de consumo; celeiro das migrações internas, as cidades locais mudam sua roupagem, transformando-se na extensão de seus habitantes.

A formação das cidades deu-se de forma desordenada, sem planejamento; por conta disso, acabou por excluir a maioria da população. No entanto, “[...] o compromisso imposto aos administradores locais é de resgate histórico das cidades, recompor o presente, ordenando e organizando a vida urbana, como lugar e forma de viver a cidadania e assegurar a dignidade para todos”.¹

Nesse sentido, a ocupação ordenada requer algumas mudanças de hábitos e comportamentos acerca de qual a posição do homem no meio ambiente. A esse tema é

¹ RECH, Adir Ubaldo Rech. *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. p. 238.

dedicado um item, ainda neste capítulo, intitulado *A dominação e a ocupação do meio ambiente, a partir de uma visão biocêntrica e antropocêntrica*.

2.1 A origem das cidades e a propriedade

Durante a construção deste item, recorreu-se à obra de Engels, cujo título original denomina-se *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats* com a primeira edição escrita em 1884, tendo por base, principalmente, as investigações do americano Morgan, publicadas no livro *A sociedade antiga*, em 1877.

Em sua obra, Engels retrata a evolução do ser humano e os acontecimentos que deram origem à família, à propriedade privada e ao Estado; subdividiu os estágios pré-históricos da civilização em três épocas principais: “estado selvagem, barbárie, civilização”.²

De acordo com Engels, a transição de um período para outro é marcada por descobertas, ou seja, no estado selvagem os homens viviam em árvores para protegerem-se dos animais selvagens, depois passaram a utilizar o fogo a sua alimentação e, mais tarde, houve a invenção do arco e da flecha.³

Ainda, conforme o entendimento de Engels, no estado de barbárie é introduzida a cerâmica, a domesticação de animais, o cultivo de plantas alimentícias, por meio da irrigação e o início da fundição do minério de ferro, passando para a fase do estado civilização, com a invenção da escrita e sua utilização em registros literários.⁴

Nesse sentido, a fim de uma melhor compreensão, cabe trazer o entendimento do autor sobre cada estágio pré-histórico da civilização. Assim leciona Engels:

[...]: estado selvagem – período em que predomina a apropriação de produtos da natureza já prontos; os produtos artificiais do homem são, sobretudo, instrumentos destinados a facilitar essa apropriação; barbárie – período em que se domina a criação de gado e a agricultura e se aprende a incrementar a produção da natureza por meio da atividade humana; civilização – período de aprendizagem de novas formas de trabalhar os produtos naturais, período da indústria propriamente dita e da arte.⁵

² ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2009. p. 27.

³ ENGELS, op. cit., p. 27-28.

⁴ ENGELS, op. cit., p. 29-31.

⁵ ENGELS, op. cit., p. 32.

Dessa forma, percebe-se que os estágios pré-históricos marcaram a transformação das civilizações, as quais buscavam sua própria evolução, pela apropriação de produtos da natureza, por meio de instrumentos fabricados pelo homem, como uma forma de afastar o conceito de homem selvagem dependente da natureza.

No princípio, a religião fundara a família, depois a cidade, sendo que cada cidade mantinha uma unicidade política, um culto e um código. Nesse sentido, acerca da origem da cidade, a obra *Cidade antiga* trata com acuidade o tema. Veja-se um excerto trabalhado por Coulanges:

[...]. A princípio uma religião muito antiga fundara a família, depois a cidade; estabelecera em primeiro lugar o direito doméstico e o governo da *gens*; depois as leis civis e o governo municipal. O Estado estava estreitamente ligado à religião; dela nascera, e com ela se confundia. É por isso que, na cidade primitiva, todas as instituições políticas haviam sido instituições religiosas; as festas eram cerimônia do culto; as leis, fórmulas sagradas; os reis e magistrados, sacerdotes. É por isso ainda que a liberdade individual era desconhecida, e o homem era incapaz de libertar a própria consciência da onipotência da cidade. É por isso, enfim, que o Estado mantivera-se dentro dos limites da cidade, e nunca puderam ultrapassar a linha traçada em sua origem pelos deuses nacionais. Cada cidade tinha, não somente independência política, mas também um culto e um código. A religião, o direito, o governo, tudo era municipal. A cidade era a única força viva; nada lhe era superior ou inferior; nem a unidade nacional, nem a liberdade individual.⁶

Ao longo das civilizações, a família matriarcal foi substituída de forma gradual pela família patriarcal; os grupos familiares primitivos expandiram a agricultura, o comércio, a divisão da terra comum em propriedades privadas; por fim, surge o Estado como detentor do poder e regulador das atividades dos cidadãos.

Nesse sentido, a cidade refletia seu poder, pois era a única força viva “A cidade nos primeiros tempos, não é lugar para morar, mas santuário onde residem os deuses da comunidade; [...], o lugar onde se administra a justiça, e não a morada dos homens [...]”.⁷

A cidade, portanto, tinha um poder sem limites, a liberdade era desconhecida, e o direito individual não significava nada frente à vontade do Estado. Em Roma, quem não era cidadão, não possuía direitos e era conhecido como súdito.

Os súditos eram tratados de forma deplorável. “Quem não era cidadão romano não era considerado marido ou pai; não podia ser legalmente proprietário ou herdeiro. Tal era o

⁶ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Edameris, 1967. p. 151, v. II.

⁷ COULANGES, op. cit., p. 15.

valor do título de cidadão romano, que sem ele ficava-se fora do direito, e com ele passava-se a fazer parte da sociedade regular [...].”⁸

Dessa forma, ser cidadão romano estabelecia a igualdade; portanto, para ser um sujeito de direitos e fazer parte da sociedade regular, os homens caíram em lutas. Assim, conforme Coulanges:

Quando uma série de revoluções estabeleceu a igualdade entre os homens, e não havia mais ocasião para se combater por princípios e direitos, os homens passaram a guerrear pelo interesse. Esse novo período da história das cidades teve início para todas ao mesmo tempo. [...]. Mas todas as cidades, cedo ou tarde, caíram em lutas deploráveis.⁹

Durante as revoluções, na busca pela igualdade entre os homens, em meio a uma transformação social, os patrícios, a pedido da plebe, escreverem a Lei das Doze Tábuas (450 a.C.). “Nesse período fica marcado o processo de mudança epistemológica que justifica o homem e sua ligação a terra.”¹⁰

A partir da Lei das Doze Tábuas, os velhos princípios são deixados de lado, a propriedade passa a pertencer ao indivíduo, e ao homem é reconhecido o direito de dispor de seus bens.

A origem da cidade, sob uma perspectiva histórica, é definida na obra de Carlos, a qual descreve que “a cidade, em cada uma das diferentes etapas do processo histórico, assume formas, características e funções distintas. Ela seria assim, em cada época, o produto da divisão, do tipo e dos objetos de trabalho, bem como do poder nela centralizado.”¹¹

Dessa forma, pode-se dizer que a cidade, em sua essência, sempre será a mesma; todavia, a partir da ocupação do homem se deu sua transformação e expansão, eis que, na medida de sua necessidade, o homem foi buscando alternativas de sobrevivência ao longo da evolução histórica.

Conforme leciona Souza em sua obra *ABC do desenvolvimento urbano*, “as primeiras cidades fazem seu aparecimento na esteira da chamada Revolução Agrícola ou, também,

⁸ COULANGES, op. cit., p. 182.

⁹ COULANGES, op. cit., p. 131.

¹⁰ VULCANIS, Andréa. *Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 48.

¹¹ CARLOS, Ana Fani A. *A Cidade*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p. 57.

‘Revolução Neolítica’, por ter ocorrido no período pré-histórico conhecido como Idade da Pedra Polida ou período neolítico [...]’.¹²

Com a evolução dos estágios pré-históricos, o homem passou a dominar a natureza incrementando a produção da natureza por meio da atividade humana; por fim, no estágio civilização, surgiu o período da indústria, da escrita e da arte. Neste último, dá-se o início do desenvolvimento da produção e dos métodos científicos; o surgimento da civilização industrial responsável pela origem das cidades modernas e pelo afastamento de alguns que viviam nos campos.

A civilização industrial gerou a necessidade de mão de obra; para tanto, algumas pessoas que viviam nos campos deixaram o lugar onde moravam em busca de melhores condições de vida e oportunidades, contribuindo para o aumento da população urbana e, por consequência, a diminuição da população rural.

“O Brasil de então era um país essencialmente rural. A partir de 1930 inicia-se um processo de urbanização. A população urbana começa a ser maior que a rural a partir da década de 60. Este processo surge pela força de atração das cidades e da industrialização.”¹³

Na obra de Santos e Silveira, são apresentados os três grandes momentos da história da organização do território brasileiro, identificados como responsáveis pela sucessão de meios geográficos: os meios “naturais, os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional”.¹⁴

A partir do terceiro grande período, a globalização é evidente, tendo por consequência um aumento considerável das diferenças regionais e o uso cada vez mais exploratório da natureza, invertendo as características do primeiro período, que, agora, quem “comanda” a natureza é o homem.

Nesse momento, percebe-se a utilização da natureza pelo homem, que apoderou-se dos recursos naturais existentes, a fim de satisfazer não somente as necessidades humanas, mas, e sobretudo, garantir o crescimento e o desenvolvimento econômicos.

¹² SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 43.

¹³ ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: J. de Oliveira, 1999. p. 16.

¹⁴ SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 27-28.

Assim, à medida que o *ser humano sujeito* foi apoderando-se da *natureza objeto*, com o único propósito exploratório, o que se viu foi a transformação do ambiente natural em ambiente artificial.

Por outro lado, faz-se necessário uma compreensão do que seja a cidade hoje, em que ela se transformou, e qual seu significado atualmente. Rocha traz uma descrição geral acerca do que compreende como cidade:

[...] a cidade pode ser compreendida como centro populacional permanente, altamente organizado, com funções urbanas e políticas próprias; espaço geográfico transformado pelo homem pela realização de um conjunto de construções com caráter de continuidade e contiguidade. Espaço ocupado por uma população relativamente grande, permanente e socialmente heterogênea, no qual existem atividades residencial, de governo, industrial e comercial, com um grau de equipamento e de serviços que assegure as condições de vida humana.¹⁵

Assim, a formação e a transformação das cidades ocorrem em razão da necessidade de seus habitantes, as quais os mesmos passam a considerar importante, é aquilo com o que se identificam. A respeito dessa transformação e do próprio conteúdo de cada cidade, leciona Santos:

As cidades mudam de conteúdo. Antes, eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. As cidades dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo (que antes vivia nas capitais), o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, o especialista em adubos, o responsável pelo comércio especializado.¹⁶

Embora as mudanças sejam em nível local, em razão da própria diferença cultural, territorial ou até mesmo das necessidades de seus habitantes, alguns problemas como habitação, água, saneamento, educação, saúde são genéricos e intensamente maiores, e mais perceptíveis quanto maiores forem as cidades.

Nesse sentido, os problemas são diretamente proporcionais ao crescimento das cidades. Na visão de Rech, “além das cidades crescerem na sua infra-estrutura sem normas de direito, desrespeitando os meios natural e criado (o meio ambiente), as potencialidades naturais quer geográficas culturais, quer humanas, não há também normas que contemplem o crescimento demográfico, preocupação ainda das primeiras cidades e que hoje denominamos cidade sustentável.”¹⁷

¹⁵ ROCHA, op. cit., 1999. p. 4.

¹⁶ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2009. p. 56.

¹⁷ RECH, op. cit., p. 18.

A respeito do crescimento das cidades, cabe trazer o entendimento de Santos sobre o tema, o qual expõe com acuidade, na obra *A urbanização brasileira*, as transformações e os problemas das grandes metrópoles:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. [...], há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. [...]. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. [...]. A organização dos transportes [...] torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso.¹⁸

Sendo assim, as cidades crescem de forma desordenada, não contemplam sua geografia, concentram a urbanidade em nichos, gerando espaços vazios, os quais carecem de infraestrutura, e acabam por alijar as populações que se concentram nesses locais.

Portanto, a origem das cidades não pode ser encarada somente do ponto de vista do crescimento, mas, sobretudo, pela concentração urbana, que é responsável pela alteração da paisagem urbana e rural; pela degradação dos recursos naturais consequentemente pela depreciação da qualidade de vida das populações, cujo crescimento desordenado da geografia humana acarreta a transformação dos espaços geográficos físicos, a redução dos recursos naturais e o comprometimento do bem estar das populações.

Acerca do fenômeno da ocupação do território pelo homem, foi dedicado um item em específico, que tem a preocupação de avaliar o processo de ocupação e exploração do espaço habitado pelo homem, bem como demonstrar os impactos decorrentes da relação homem x natureza.

¹⁸ SANTOS, op. cit., 2009. p. 106.

2.2 A relação do homem com o meio antes da propriedade e pós-propriedade

A evolução histórica, juntamente com as necessidades do homem, foi transformando ao longo das décadas a relação do homem com o meio em que vive até mesmo o significado de propriedade,¹⁹ que passou a ser diverso daquele da propriedade absoluta do solo, pois “antes do direito romano a propriedade era mais restrita às coisas móveis (roupas, utensílios de caça e pesca). Entendia-se que o solo pertencia a toda coletividade”.²⁰

No Brasil, a ocupação do solo urbano deu-se por meio das sesmarias,²¹ até 1822, conforme leciona Rocha:

Com a independência, foi extinto o modelo das sesmarias, existindo entre 1822 e 1850 (data da promulgação da Lei de Terras) um sistema de ocupação e apropriação livre da terra. A partir da Lei de Terra fica estabelecido que a forma legal de posse da terra passa a ser a compra devidamente registrada, implicando no reconhecimento do direito de propriedade (distinto da posse) e a monetarização da terra enquanto mercadoria (passou-se a compreender a terra como investimento).²²

Todavia, a partir da Revolução Francesa, o significado de propriedade modificou-se, pois “antes da Revolução Francesa, a propriedade existente na Europa não era compreendida como unidade jurídica nos termos em que conhecemos hoje. Dividia-se na posse eminente do soberano, na posse indireta do senhor feudal e na posse direta do explorador do imóvel rural ou quem efetivamente o possuía”.²³

O Código Civil francês, mediante o dispositivo que segue, estabelece que o uso da propriedade pode se dar de forma absoluta, desde que leis ou regulamentos não disponham o contrário:

¹⁹ Propriedade vem do latim *proprius* e indica a relação entre um indivíduo e um objeto; portanto, como instituto significa o poder que um sujeito exerce sobre determinado objeto. (LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 32).

²⁰ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003. p. 22.

²¹ Sesmaria – Sesmaria foi um instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção: o Estado, recém-formado e sem capacidade para organizar a produção de alimentos, decide legar a particulares essa função. Este sistema surgiu em Portugal durante o século XIV, com a Lei das Sesmarias de 1375, criada para combater a crise agrícola e econômica que atingia o país e a Europa, e que a peste negra agravava. Quando a conquista do território brasileiro se efetivou a partir de 1530, o Estado português decidiu utilizar o sistema sesmarial no além-mar, com algumas adaptações. É na distribuição das terras que está a origem do sistema sesmarial, uma forma que se difundiu pelo Sul de Portugal a partir do século XIII e que se converteu em verdadeira política de povoamento, estendendo-se às suas colônias. (disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Sesmaria>>. Acesso em: 3nov.2010).

²² ROCHA, op. cit., 1999. p. 14.

²³ LEMOS, op. cit., p. 23.

A partir da Declaração dos Direitos do Homem (1793), o Código de Napoleão (*Code Civil* de 1804) entendeu por bem estabelecer, em seu art. 544, a definição de propriedade como “o direito de gozar e de dispor das coisas da forma mais absoluta, desde que delas não se faça um uso proibido pelas leis ou regulamentos”[...].²⁴

Dessa forma, a definição de propriedade absoluta francesa estabelecida pelo Código Civil francês, se transfere para o Código Civil de 1916, disposta nos arts. 524²⁵ e 527²⁶ do Código Civil de 1916.

Entretanto, não houve no Código Civil preocupação em distinguir a propriedade urbana da propriedade rural; apenas houve a distinção entre bens móveis e imóveis somente em 1964 pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), que marcou o surgimento de mais um ramo no direito brasileiro, o direito agrário, “[...] cujo objeto é o estudo da terra e das relações que se estabelecem a partir de sua titularidade, exercício e aproveitamento econômico com a produção agrícola, sem falar da atividade rural e das relações entre os que trabalham no campo e os donos das terras”.²⁷

Da mesma forma, ao longo das Constituições brasileiras, outorgadas ou promulgadas, o que se viu foi um processo evolutivo gradual, na medida em que, na Constituição do Império do Brasil de 1824, a propriedade era entendida da seguinte maneira:

Art. 179 – XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indenmisação.

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, o direito de propriedade era entendido da seguinte forma: “Art. 72 - § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, o direito de propriedade era mais abrangente, pois a garantia do direito estava condicionada ao seu exercício, que não poderia ser praticado contra o interesse social ou coletivo, conforme dispositivo constante no art. 113 – 17:

²⁴ FIORILLO, Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 114.

²⁵ Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

²⁶ Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.

²⁷ PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 96.

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, a propriedade estava assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, conforme disposto no art. 122 - 14: “O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, a propriedade estava disposta no art. 141 - § 16:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967, a propriedade estava garantida no art. 150 - § 22:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Com a Emenda Constitucional 1, de 1969, o direito de propriedade estava assegurado no art. 153 - § 22:

É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a propriedade é garantida aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, conforme disposto no art. 5º, e incisos, respectivamente:

XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.²⁸

Com a promulgação da Constituição de 1988, o direito de propriedade passou a ser garantido, a partir do cumprimento da função social e ambiental da propriedade, eis que, além do direito individual, o proprietário também é responsável pela função social e ambiental, cujo atendimento busca o uso da propriedade de forma correta.

Conforme leciona Rocha, ao longo das Constituições brasileiras, o direito de propriedade sempre esteve tutelado. Leia-se um trecho da obra:

Observa-se uma proteção absoluta na Constituição Imperial de 1824 e na Constituição Republicana de 1891. A Constituição de 1934, influenciada pela Revolução Tenentista de 1930 e a Revolução Constitucionalista de 1932, garantia o direito de propriedade, que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A Carta de 1937, de índole totalitária, assegurava unicamente o direito de propriedade. A Constituição de 1946 determinava que o uso da propriedade seria condicionado ao bem estar social. [...]. A Carta de 1967/69 estabelecia a noção de função social da propriedade. Por fim, com a Constituição de 1988, existe uma preocupação maior com a questão urbana, reafirmando-se a função social da propriedade e garantindo-se a função social das cidades.²⁹

De propriedade absoluta, a Constituição Federal de 1988 passou a contemplar a propriedade individual, a partir do atendimento da função social e ambiental.

Nesse sentido, leciona Vulcanis, acerca do tema, em cuja obra faz referência à função da propriedade na Constituição de 1988: “Efetivamente, é com a Constituição de 1988 que a propriedade é contemplada e garantida enquanto função social, além de direito individual, como princípio da atividade econômica e como essencial para a defesa do Meio Ambiente.”³⁰

Pela primeira vez uma Constituição brasileira define a função social da propriedade privada urbana, prevendo a existência de instrumentos urbanísticos que, interferindo no direito de propriedade (que a partir de agora não mais seria considerado inviolável), teriam por objetivo romper com a lógica da especulação imobiliária. A definição e regulamentação de tais instrumentos, porém, deu-se apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

²⁸ Todas as Constituições referidas no capítulo foram consultadas no *site* (disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 1ºout.2010).

²⁹ ROCHA, op. cit., 1999. p. 16.

³⁰ VULCANIS, op. cit., p. 72.

Cabe ressaltar que, embora “a Constituição Federal, como mencionado, consagra a proteção à propriedade, mas prevê o atendimento à função social. Assim, é possível que, em determinadas situações, a utilização da propriedade esteja vinculada a um interesse público que contrarie os interesses diretos do proprietário”.³¹

É possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 veio regular o exercício do direito de propriedade, na medida em que reconhece a proteção ao direito de propriedade, a partir do bom uso que o proprietário faz da sua propriedade, ou seja, esse uso deve atender à função socioambiental, conforme preconiza o art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Acerca da proteção reconhecida pelo art. 225, leciona Lemos em sua obra *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário*, eis o entendimento:

[...]: a Constituição Federal de 1988 reconhece, no art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a propriedade do bem socioambiental fica condicionada ao cumprimento de uma função socialmente posta e à proteção ao meio ambiente e apresenta duas concepções de titularidade, o proprietário e os titulares difusos; o reconhecimento da função socioambiental da propriedade deve gerar a idéia do proprietário guardião da natureza [...].³²

Nesse sentido, o que se vê, portanto, é que a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco na relação do homem com o meio ambiente e com sua propriedade, pois a Constituição condicionou o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de uma função socioambiental, na medida em que o exercício do direito de propriedade não deve conflitar com o direito dos titulares difusos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir daí será questionada a ocupação física do espaço geográfico, ou seja, as transformações e deformações do meio, na medida em que, ao longo de sua evolução, o homem passou a utilizar-se da natureza como um bem descartável.

2.3 A ocupação do espaço e o homem

A ocupação do espaço pelo homem é decorrência do processo evolutivo global. Tal processo se dá de maneira desigual, na medida em que cada lugar evolui de maneira desigual,

³¹ LEMOS, op. cit., p. 31.

³² LEMOS, op. cit., p. 31.

há que se considerar também a alta taxa de natalidade e a expectativa de vida mais longa, sem contar as migrações internas e internacionais.

Assim, as porções do território ocupado pelo homem vão desigualmente mudando de natureza e de disposição e exigindo novas significações, notadamente uma mudança geográfica física, a fim de satisfazer a mudança geográfica humana.

Para uma melhor compreensão acerca do parágrafo anterior, traz-se a lição de Santos, que, em sua obra *Metamorfoses do espaço habitado* contempla de forma precisa o tema:

Teorizar sobre a ciência geográfica equivale a procurar caminhos para entendermos o fenômeno geográfico. Uma situação geográfica, ou seja, o que um lugar é, num determinado momento, sempre constitui o resultado de ações de diversos elementos, que se dão em diferentes níveis. Esses elementos são variáveis, pois mudam de significação através de tempo.³³

A situação geográfica, portanto, sofre mudanças constantes, pois a diversidade cultural é refletida pela identidade de cada lugar, e imprime mudanças contínuas por meio das ações praticadas ao longo da História e da construção de um território.

A ocupação dos espaços se dá em razão da globalização, do crescimento da população. Nesse ponto, é importante traçar a diferença entre noção de espaço e de meio. Na visão de Santos, “[...] o meio algo dinâmico e unitário, onde se reúnem materialidade e ação humana. O espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos naturais ou fabricados e de sistemas de ações, deliberadas ou não [...]”.³⁴

O processo de ocupação dos territórios se dá pela globalização e fragmentação dos espaços; o alto crescimento econômico de alguns países em relação a outros faz crescer ainda mais a distância entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Conforme leciona Santos, “os modos operacionais de espaço são, portanto, influenciados por essas enormes disparidades geográficas e individuais. Essa seletividade espacial no nível econômico assim como no social contém, em nossa opinião, a chave para elaboração de uma teoria espacial”.³⁵

Dessa forma, a elaboração de uma teoria espacial deve levar em conta a formação heterogênea do homem na ocupação dos espaços geográficos, tomando por base a diferença

³³ SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. 5.ed. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 95.

³⁴ SANTOS, Milton. *Técnica. Espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 30.

³⁵ SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. Tradução de Maria Irene Q. F. Szmrecsányi. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003. p. 172.

econômica e social refletida em cada lugar considerando também a identidade de cada população, seus costumes e tradições, e sobretudo o lugar onde vivem.

Nesse sentido, conforme leciona Carlos, “não podemos dizer que o espaço geográfico existe com o surgimento do homem no planeta; ao contrário, o espaço geográfico só se constitui enquanto produto humano, logo social, na medida em que o homem tem condições de, através de seu processo de trabalho, transformar a natureza e produzir algo diverso dela”.³⁶

Sendo assim, a ocupação do espaço pelo homem se dá de maneira entrópica, além de refletir as diferenças econômicas e sociais de cada lugar; a própria ocupação é feita sob condições históricas, culturais e, principalmente, em razão das necessidades e dos interesses da população, no que concerne às características do local a ser habitado.

A partir da ocupação, surgem às metamorfoses do espaço geográfico habitado pelo homem e, nos dias atuais, um exemplo de transformação gerada pela ocupação do espaço pelo homem é o alto crescimento populacional, cuja principal consequência é o verdadeiro caos urbano, com a expansão desordenada das cidades ocasionada pela concentração dos espaços e pelas ocupações irregulares.

Portanto, a aglomeração da população decorre sobremaneira da alta taxa de natalidade, bem como da expectativa de vida mais longa, sem contar as migrações internas e internacionais, ocasionando a ocupação desordenada nos centros urbanos. Conforme leciona Leff,

a cidade converteu-se, pelo capital, em lugar onde se aglomera a produção, se congestionam o consumo, se amontoa a população e se degrada a energia. Os processos urbanos se alimentam da superexploração dos recursos naturais, da desestruturação do entorno ecológico, do dessecamento dos lençóis freáticos, da sucção dos recursos hídricos, da saturação do ar e da acumulação de lixo.³⁷

É inegável a transformação da geografia física, motivada, sobremaneira, pelo incessante crescimento econômico oriundo de um sistema capitalista, cuja proposta central visa à produção e ao consumo, que respondem por boa parte do esgotamento dos recursos naturais.

O esgotamento dos recursos naturais leva à consequência inevitável de extinção das espécies em todas as suas formas; “tudo isso se dá em um quadro de vida onde as condições

³⁶ CARLOS, op. cit., p. 57.

³⁷ LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 287.

ambientais são ultrajadas, com agravos à saúde física e mental das populações. Deixamos de entreter a natureza amiga e criamos a natureza hostil”.³⁸

O que se vê, portanto, é o *sujeito-homem* apoderando-se da *natureza-objeto*, com o único propósito exploratório. “[...] o meio urbano é cada vez mais um meio artificial, fabricado com restos da natureza primitiva crescentemente encoberta pelas obras dos homens [...]”.³⁹

Essa transformação da paisagem natural em paisagem artificial é reproduzida pela sociedade de consumo, consequência da modernidade. As exigências da modernidade, a partir de uma vida social complexa, comandada pelo fator tempo, leva o homem para um mundo artificial, afastando-o cada vez mais do mundo natural.

As transformações, de um modo geral, perpassam todos os setores; “[...] não apenas há um desenvolvimento das formas de produção material, há também uma grande expansão das formas de produção não material: da saúde, da educação, do lazer, da informação e até mesmo das esperanças [...]”.⁴⁰

As mudanças do ambiente natural para o ambiente artificial podem ser compreendidas também como uma mudança geográfica refletida ao longo da História e da evolução humana; entretanto, essas mudanças também ocorreram em razão das necessidades do homem; porém, o que antes era indispensável, na medida da evolução, foi se tornando desnecessário.

Na obra de Santos e Silveira são apresentados os três grandes momentos ao longo da história da organização do território brasileiro, identificados como responsáveis pela sucessão de meios geográficos: “os meios naturais, os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional”.⁴¹

Santos e Silveira apontam, como características de cada período, as definições que seguem:

O primeiro período é marcado pelos tempos lentos da natureza comandando as ações humanas de diversos grupos indígenas e pela instalação dos europeus [...]. A unidade, então, era dada pela natureza, e a presença humana buscava adaptar-se aos sistemas naturais. [...]. Uma segunda grande fase é a dos diversos meios técnicos, que gradualmente buscam atenuar o império da natureza. [...]. As técnicas pré-máquina e, depois, as técnicas da máquina – mas apenas na produção – definem o Brasil como um arquipélago da mecanização incompleta. [...]. O terceiro grande período é a construção e a difusão do meio técnico-científico-informacional [...] No

³⁸ SANTOS, op. cit., 1997. p. 43.

³⁹ SANTOS, op. cit., 1997. p. 42.

⁴⁰ SANTOS, op. cit., 1994. p. 141.

⁴¹ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 27.

Brasil dos anos 70, caracterizou-se, entre outros aspectos, por uma revolução das telecomunicações [...]. Mas o novo meio geográfico (técnico-científico-informacional) permanece circunscrito a algumas áreas. Já com a globalização, informação e finanças passam a configurar a nova geografia [...]. Com o meio técnico-científico-informacional, agravam-se as diferenças regionais [...].⁴²

A partir do terceiro grande período, a globalização é evidente, tendo por consequência um aumento considerável das diferenças regionais, e o uso cada vez mais exploratório da natureza, invertendo as características do primeiro período, em que agora quem “comanda” a natureza é o homem.

O meio técnico-científico-informacional acarretou mudanças significativas para o homem, na medida em que, pelo uso da ciência, houve a possibilidade de desenvolver alimentos em laboratório, cuja durabilidade é maior, se comparada ao natural; a descoberta de medicamentos; o surgimento da informática e da eletrônica, cujo meio de comunicação, a internet passou a ocupar o papel de aproximar pessoas.

Todavia, as mudanças também tiveram um efeito negativo, eis que os sistemas de produção de todo esse conhecimento da técnica, ciência e informação não levaram em conta o excedente e o descarte de toda a tecnologia gerada pelo período técnico-científico-informacional. Essas consequências são apresentadas por Santos.

[...] aparecem mudanças importantes, de um lado, na composição técnica do território pelos aportes maciços de investimentos em infra-estruturas, e, de outro lado, na composição orgânica do território, graças à cibernética, às biotecnologias, às novas químicas, à informática e à eletrônica. Isso se dá de forma paralela à cientificação do trabalho, que se torna cada vez mais trabalho científico e cuja presença se dá em paralelo a uma informatização crescente do território. [...].⁴³

A partir dessa inversão de comandos, percebe-se o uso da natureza, a partir da utilização desmedida dos recursos naturais existentes, a fim de satisfazer, não apenas as necessidades humanas, mas, e sobretudo, garantir o crescimento e o desenvolvimento econômicos.

No entanto, o próprio desenvolvimento tecnológico deveria considerar a conservação de todos os componentes naturais existentes, como uma estratégia a ser desenvolvida; entretanto, a própria ciência, a passos vagarosos, vem colaborando com medidas que freiem o processo de degradação do meio, bem como substituam os recursos naturais por fontes renováveis. Nesse sentido, a proposta de Sachs refere o seguinte:

⁴² SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 27-28.

⁴³ SANTOS, op. cit., 2009. p. 39-40.

De modo geral, o objetivo deveria ser o do estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente de estratégia de desenvolvimento. Daí a necessidade de se adotar padrões negociados e contratuais de gestão da biodiversidade.⁴⁴

O que se pretende é que devemos nos valer da natureza de forma sensata, a fim de mantermos uma boa sociedade; o que se procura é o ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Para tanto, a proposta de Sachs é de uma “abordagem negociada e contratual além da gestão da biodiversidade”.⁴⁵

Assim, o crescimento urbano da população reflete as transformações do espaço habitado pelo homem e vice-versa, trata-se, portanto, de uma análise sob o aspecto sistêmico, que explica o ambiente urbano, a partir de um sistema aberto que funciona de forma interligada a outras partes do meio ambiente geral.

Nesse sentido, relata Santos: “A organização interna de nossas cidades, grandes, pequenas e médias, revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática.”⁴⁶

A análise sistêmica parte da utilização de alguns instrumentos, cujo estudo abrange a constatação das realidades locais de cada cidade, bem como das necessidades de cada pessoa, a fim de garantir um desenvolvimento ordenado dos centros urbanos. Acerca desses instrumentos de gestão urbana e rural, é dedicado um capítulo específico dentro deste trabalho.

A explosão demográfica, na maioria das vezes, é defendida e examinada a partir de razões históricas, fruto de uma política da exploração colonialista, a que estiveram submetidas as nações em desenvolvimento.

O fator motivador desses movimentos colonialistas, no Brasil, em particular pelos portugueses, tinha como propósito a exploração dos recursos naturais, em particular os recursos minerais, cuja mão de obra da época era formada por escravos e índios, povos explorados, a partir dos seus conhecimentos.

O panorama vem sofrendo transformações desde a década de 50, após a Segunda Guerra Mundial. O início de um período caracterizado por uma revolução urbana no Brasil, é referido por Santos e Silveira.

⁴⁴ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 53.

⁴⁵ SACHS, op. cit., p. 78.

⁴⁶ SANTOS, op. cit., 2009. p. 107.

Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número – e da respectiva população – dos núcleos com mais de 20 mil habitantes, e em seguida uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (estas em torno de meio milhão de habitantes). [...]. As cidades entre 20 mil e 500 mil habitantes veem sua população total passar de cerca de 7 milhões em 1950 para perto de 38 milhões em 1980, e para 60.054.404 em 1996, enquanto as cidades com mais de 1 milhão de habitantes passam de 6,5 milhões em 1950 para 29 milhões de residentes em 1980 e 46.718.598 em 1996.⁴⁷

O movimento de urbanização, verificado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, é coetâneo, e tem por consequências “um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização”.⁴⁸

A revolução urbana no Brasil está caracterizada, portanto, pela evolução demográfica, pelas migrações dentro do seu território, e pelo êxodo rural motivado pela busca de melhores oportunidades nos grandes centros.

Em razão da revolução urbana, o que se viu foi uma ocupação desordenada, cujas consequências refletem-se nos níveis de vida no território. As condições de vida das populações revelam diferenças pontuais quanto ao consumo de qualquer bem ou serviço; quanto à educação; no acesso aos recursos de saúde, lazer, cultura e informação, revelando as desigualdades territoriais existentes no Brasil, oriundas da alta taxa de crescimento populacional em razão da expectativa de vida mais longa, bem como as migrações.

Assim, conhecidos os problemas gerados pela evolução demográfica desordenada, que pode ser considerada como uma das responsáveis pela ocupação desordenada, e pela consequente revolução urbana, Santos e Silveira lançam uma proposta baseada na racionalidade do espaço: da solidariedade orgânica à solidariedade organizacional. Veja-se o que propõem afinal:

Pode-se falar em racionalidade do espaço? Essa expressão cabe a certas frações do território cujas condições materiais e políticas permitem um uso considerado produtivo pelos atores econômicos, sociais, culturais e políticos dotados de racionalidade. [...]. Trata-se de uma racionalidade privada obtida com recursos públicos. [...] Tal racionalidade representa sempre uma drenagem de recursos sociais para a esfera do setor privado. A solidariedade orgânica resulta de uma interdependência entre ações e atores que emana da sua existência no lugar. [...] É em função dessa solidariedade orgânica que as situações conhecem uma evolução e reconstrução locais relativamente autônomas e apontando para um destino comum.

⁴⁷ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 202-203.

⁴⁸ SANTOS, op. cit., 2009. p. 33.

Já a solidariedade organizacional supõe uma interdependência até certo ponto mecânica, produto de normas presididas por interesse de modo geral mercantis, mutáveis em função de fatores do mercado. Neste último caso, os “organizadores” prosperam à custa da solidariedade interna e, frequentemente, também à custa da solidariedade no sentido ético.⁴⁹

Sendo assim, o que se pretende é uma utilização racional do espaço; não se pode negar o alto crescimento populacional, embora se espere que, pelo acesso a emprego, à educação e informação, a população em geral garanta, por si, pelo controle de natalidade.

Nesse sentido, outro fator importante a ser considerado é a implantação de políticas públicas, de forma a garantir o pleno desenvolvimento das cidades e o bem-estar de seus habitantes, na medida em que, por meio de instrumentos de implantação e fiscalização dos espaços, as cidades controlem e preservem o meio artificial e natural.

Para tanto, a ocupação do meio pelo homem também merece ser analisada sob o ponto de vista biocêntrico e antropocêntrico, eis que, à medida que o homem vem tentando dominar a natureza, para evoluir, retrocede ao período do estado selvagem.

2.4 A dominação e ocupação do meio, a partir da visão antropocêntrica e biocêntrica

“Saqueada, devastada por uma maioria de povos pobres, consumida e esbanjada por uma minoria de estados ricos, a Terra não pára de suar os seus recursos para assegurar a sobrevivência de uma humanidade ingrata.”⁵⁰

No próximo ponto, aborda-se a dominação e ocupação do meio pelo homem, a partir de uma tomada biocêntrica e antropocêntrica da posição do animal humano no meio natural; o que se pretende, portanto, é entender as razões que levaram o homem a apoderar-se da natureza com propósito unicamente expropriatório.

Antes de iniciar o debate, cabe trazer o significado clássico do que seja antropocentrismo. “Antropocentrismo clássico considera o ser humano como o centro do mundo, a medida de todas as coisas, o ponto de convergência e de irradiação de todos os

⁴⁹ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 100.

⁵⁰ BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 18.

valores.”⁵¹ O termo *antropocentrismo* trata-se de uma definição genérica adotada pelos cientistas, para definir a posição do homem no meio ambiente. Nesse sentido, percebe-se o homem como o único ser vivo dotado de importância e consideração.

Por outro lado, há “[...] o biocentrismo que defende os direitos da vida perante a intervenção antrópica da natureza”.⁵² O biocentrismo, de forma diversa, defende todas as formas de vida com igualdade de condições, ou seja, considera os interesses de forma igualitária.

No início da ocupação geográfica pelo homem, sua relação com o meio se dava de forma lenta e pautada pelo tempo da natureza. Ao longo da História, o meio natural foi substituído pelo meio técnico, e mais adiante pelo meio técnico-científico-informacional.

As razões que levaram o homem a apossar-se da natureza são entendidas a partir da utilização “de diversos instrumentos de trabalho e formas de fazer, lentamente elaborados, terão concorrido para a realização, aqui, de uma fase basilar da história do homem, isto é, a domesticação de plantas e animais; [...] ritmos e regras humanas buscavam sobrepor-se às leis naturais. [...]”.⁵³

Sendo assim, pode-se observar que o homem sempre se colocou em uma posição de superioridade em relação ao meio; todavia, o próprio homem é uma forma de vida dentro do meio; nesse sentido, é possível dizer o que distingue o homem das outras formas de vida existentes?

Para responder a essa pergunta, reportamo-nos à obra *Metamorfoses do espaço habitado*, na qual Santos aborda essa distinção do homem em relação às demais formas de vida.

O homem constitui, dentro da natureza, uma forma de vida. O que o distingue das outras formas de existência? Numerosas respostas podem ser dadas tais como: o homem se distingue das outras formas de existência porque tem a possibilidade da fala, ou porque é o único animal que se põe de pé, ou ainda porque é o único capaz de pensar, de refletir...Todas estas respostas, muito embora verdadeiras, são insuficientes para caracterizar a grande distinção entre o homem e as outras formas de vida, dentro da natureza. O fator distintivo determinante é o trabalho; o que torna o homem uma forma de vida *sui generis* é a capacidade de produzir.⁵⁴

⁵¹ SILVA, José Robson da. *Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 199.

⁵² LEFF, op. cit., p. 241-242.

⁵³ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 29.

⁵⁴ SANTOS, op. cit., 1997. p. 87.

Embora a capacidade de produzir seja o único fator que difere o homem das outras formas de existência, essa capacidade de produção necessita de fontes, ou seja, o homem depende da natureza, é o meio natural que irá fornecer tudo que o homem necessita para exercer sua capacidade de produzir.

No entanto, muitos podem estar se questionando acerca dos inúmeros avanços tecnológicos e científicos, cujo único responsável é o homem em razão da sua imensa capacidade de produção, que o difere e distancia dos animais não humanos e de toda natureza em geral.

Nesse quadro de incertezas, leciona François Ost:

[...] todas as componentes da tragédia parecem estar assim reunidas: a enormidade das questões em jogo, a irreversibilidade dos processos em curso e o constrangimento, quase irresistível, de um movimento de desenvolvimento que arrasta as nações num consumo sempre acrescido, de que sabemos, contudo, conduzir a uma ruptura de carga do sistema ecológico. E como na tragédia, os alertas não faltam, com vista a, se ainda há tempo, inverter o movimento e inventar uma outra origem para esta moderna história do dilúvio.⁵⁵

Ocorre que o homem, diante de sua incansável busca pelo “querer sempre mais”, acaba sucumbindo diante de sua insaciável necessidade pelo supérfluo, e acaba por confundir qualidade de vida e bem-estar com consumo, acreditando que o ter acabará por suprir o ser, na medida em que o progresso avança e o próprio processo produtivo passa a ser questionado. Para tanto, leciona SpareMBERGER:

O discurso ambiental assume uma crítica ao próprio processo produtivo, simbolizado pelo consumo excessivo dos recursos naturais, pela elevada geração de resíduos sólidos e pela poluição dos recursos hídricos, fundamentando-se não mais nos valores morais, mas na racionalidade técnico-científica, a mesma que possibilitará o desenvolvimento da sociedade industrial. [...]: não podem ser limitados no tempo e no espaço, dificultam a identificação nonexo causal entre o problema gerado e sua origem e muitas vezes não podem ser compensados. Passa-se do progresso ao risco, das certezas às inseguranças.⁵⁶

A crise ambiental vivida atualmente vem questionar os processos econômicos, tecnológicos e a sociedade de consumo que estão sujeitos à lógica de mercado, resultando na degradação do ambiente e, por consequência, prejudicando a qualidade de vida do homem,

⁵⁵ OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 304.

⁵⁶ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MICHALSKI, Carla Adriana. Organizações, riscos e responsabilidade socioambiental. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). *O direito na sociedade de risco: dilemas e desafios socioambientais*. Caxias do Sul: Plenum, 2009. p. 168, cap. IV.

bem como o desaparecimento de algumas formas de vida não humanas. Acerca do tema segue um trecho trabalhado por Rosa em sua obra.

[...], uma exploração desenfreada e sem limites, justificada com o argumento da necessidade de suprimento das exigências humanas crescentes, tendo por trás disso uma conotação essencialmente especulativa de ordem econômica, com interesses de pessoas e de grupos que tem como preocupação principal não o bem estar da sociedade, mas a produção de lucros, sem medir o custo para a natureza e para as gerações futuras, conduzindo a uma visão fragmentada, que têm gerado um gradativo desequilíbrio ambiental, sentido nos quatro cantos do planeta, com nítidos sinais de esgotamento [...].⁵⁷

Nesse sentido, o que vemos é o exaurimento da Terra; todas as inserções humanas praticadas contra ela, ao longo dos séculos, rumam no sentido do alerta de gaia. A partir de então, qualquer tentativa de reparo em nosso planeta só terá efeito a longo prazo. Para melhor compreensão da proposta humana, no sentido de reverter o quadro crítico em que se encontra a Terra, segue um trecho da obra de Serres.

Podemos, decerto, atrasar os processos já lançados, legislar para se consumirem menos combustíveis fósseis, replantar em massa as florestas devastadas – tudo excelentes iniciativas, mas que, no fundo, remetem para imagem do navio que avança a vinte e cinco nós na direção de uma rocha na qual sem dúvida embaterá, enquanto na ponte de comando o oficial de dia recomenda ao maquinista que reduza a velocidade em um décimo, sem mudar de direção.⁵⁸

Ainda, na obra *A vingança de gaia*, o autor Lovelock retrata de forma explícita o estado “fisiológico” da Terra.

O monstro nos levou a usar mal a tecnologia; abusamos da energia e superpovoamos a Terra, mas não é abandonando a tecnologia que sustentaremos a civilização. Pelo contrário, temos de usá-la sabiamente, como faria o médico, tendo em mira a saúde da Terra, não a de pessoas. Daí ser tarde demais para o desenvolvimento sustentável; precisamos é de uma retirada sustentável.⁵⁹

O autor refere que a única forma de revertermos a saúde da Terra é uma retirada sustentável; a medida que se impõe é no sentido de não abandonarmos a tecnologia, mal-utilizada, até então, mas usar a tecnologia para sustentarmos a Terra, quando a preocupação das pessoas seja tão somente com a Terra, o lugar onde vivemos.

Ainda, no que se refere a uma retirada sustentável, o autor Singer, na obra *Ética prática*, resgata um modo de vida baseado na simplicidade, em que todas as formas de vida

⁵⁷ ROSA, Luís Carlos. *Conscientização ecológica: uma questão de sobrevivência*. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo: Ediuri, v.4, n.7, jul./dez. p. 229, 2009.

⁵⁸ SERRES, Michel. *O contrato natural*. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, s/d. p. 54.

⁵⁹ LOVELOCK, James. *A vingança de gaia*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006. p. 20.

são consideradas igualmente e, principalmente, homem e meio relacionam-se de forma interdependente.

A ênfase na frugalidade e numa vida mais simples não significa que uma ética ambiental seja contrária ao prazer, mas sim que os prazeres que ela valoriza não provêm do consumo exagerado. Pelo contrário, eles provêm de calorosas relações pessoais e sexuais, do fato de se estar ao lado dos filhos e dos amigos, das conversas, dos esportes e das diversões que estejam em harmonia com o meio ambiente, em vez de causar-lhe danos; dos alimentos que não se baseiam na exploração de criaturas sencientes, nem resultam na destruição da terra; de todos os tipos de atividades e trabalhos criativos, e (com o devido cuidado de não danificar exatamente aquilo que se valoriza) da apreciação dos lugares ainda não arrasados neste mundo em que vivemos.⁶⁰

Diante da urgência de se repensar e se aplicar um modelo de desenvolvimento que leve em consideração as gerações, sejam elas futuras, sejam atuais, impõe-se uma mudança de comportamento, em que o homem se veja inserido no meio como parte, e não como o senhor de todas as coisas com poderes absolutos, e passe a resgatar valores além dos materiais, que valorize todas as formas existentes, como parte integrante de um ecossistema único.

Portanto, o que se pretende é afastar a visão do homem como mero usurpador dos recursos naturais, mas como parte do meio em que vive, responsável pela manutenção de todas as formas de vida existentes. Nesse sentido leciona Medeiros:

Partimos de uma visão moderna da antropologia e da ética, procurando assumir o homem como parte ativa do processo de preservação, e não mero usurpador dos recursos naturais. Classificando o direito à proteção ambiental como um direito e um dever fundamental previsto em nossa Constituição, procuramos demonstrar a necessidade do desenvolvimento de uma consciência planetária em torno do ambiente, fazendo com que todos, independente da existência de qualquer previsão positivada, sintam-se como partes responsáveis pelo todo.⁶¹

Nesse sentido, o direito fundamental, previsto em nossa Constituição Federal ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também é reconhecido como um dever fundamental; sendo assim, a posição do homem em relação ao meio é de igualdade, e existe, sim, uma relação de reciprocidade entre o meio e o homem, em razão do homem ser considerado uma forma de existência como todas as outras dentro da natureza.

É fundamental, portanto, que procuremos:

Enraizar o respeito ao outro, o respeito às pessoas, como seres vivos, o direito à vida em geral. O grande mérito do direito-dever à preservação ambiental consiste em não desenvolver apenas buscas imediatistas, mas, sim a defesa das medidas a longo

⁶⁰ SINGER, Peter. *Ética prática*. São Paulo: M. Fontes, 2002. p. 304.

⁶¹ MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 190.

prazo. Este direito-dever não se encontra circunscrito a um determinado tempo e espaço, está arraigado ao hoje e a tudo aquilo que está por vir.⁶²

Dessa forma, o que se busca é a ruptura de uma visão antropocêntrica para uma visão biocêntrica do meio ambiente, diante de uma preocupação em relação a um problema que diz respeito à manutenção da vida, não somente do homem, mas de todas as formas existentes.

A visão biocêntrica, portanto, tenta colocar o homem em uma posição de interdependência em relação às demais formas de vida, com igualdade de condições, ou seja, considera os interesses de forma igualitária. Nesse sentido, leciona Silva:

Reafirma-se que, para o direito biocêntrico, a pessoa humana está inserida, faz parte do fluxo da vida, motivo pelo qual a idéia de contrato entre o humano e o meio ambiente não se estrutura mais com as premissas contratuais clássicas. Isto porque, tradicionalmente, os direitos que o homem se outorga fazem tábula rasa do fato de que ele está na barca que o transporta. E esta barca transporta outros tantos elementos indispensáveis para a manutenção da vida.⁶³

Para reforçar esse entendimento, busca-se uma passagem da obra de Singer, a qual faz referência à ecologia profunda, citando Bill Devall e George Sessions, em cuja obra *Deep ecology*, defendem uma forma de “igualitarismo biocêntrico”.

A intuição da igualdade biocêntrica é a de que, na biosfera, todas as coisas têm o mesmo direito de viver e florescer, bem como de alcançar as suas formas individuais de desenvolvimento a auto-realização dentro da Auto-realização maior. Esta intuição básica é a de que, enquanto partes do todo interligado, todos os organismos e todas as entidades da ecosfera são iguais em termos de seu valor intrínseco.⁶⁴

Nesse sentido, fica claro que, se o problema não for compreendido e enfrentado na sua totalidade, é inegável o fim; as previsões podem parecer um tanto radicais. No entanto, o que deve ficar claro é que medidas paliativas não resolverão um processo que há muito tempo caminha para o fim. Lovelock tratou com muito simbolismo acerca do tema. Veja-se um trecho de sua obra:

Precisamos acima de tudo renovar aquele amor e empatia pela natureza que perdemos quando começamos nosso namoro com a vida urbana. Sócrates provavelmente não foi o primeiro a dizer que nada de interessante ocorre fora das muralhas da cidade, mas ele devia estar familiarizado com o mundo natural lá fora. Mesmo à época de Shakespeare, as cidades eram pequenas o suficiente para que ele passeasse até “um lugar onde floresce o tomilho silvestre, onde primulas e violetas oscilantes crescem”. Os ambientalistas pioneiros que conheciam e realmente apreciavam a natureza – Wordsworth, Ruskin, Rousseau, Humboldt, Thoreau e tantos outros – viveram grande parte de suas vidas em cidades pequenas e

⁶² MEDEIROS, op. cit., 2004. p. 193.

⁶³ SILVA, op. cit., 2002. p. 206.

⁶⁴ SINGER, op. cit., p. 297.

compactas. Agora, a cidade é tão imensa que poucos chegam a conhecer o campo; fica longe demais. Eu me pergunto: quantos de vocês sabem como é uma primula ou já viram uma?⁶⁵

A história de ocupação, dominação e exploração implacáveis do meio pelo homem conduziu ao caos atual, porque as necessidades humanas ultrapassaram a capacidade da Terra. A visão humana só detectará o tamanho do problema quando entender que não podemos existir sem a natureza, sem a terra e tudo que faz parte dela.

Lutemberger brinda-nos com sua colocação carregada de sentimento em relação à evolução orgânica, quando compara de forma brilhante todas as espécies a uma orquestra sinfônica.

A evolução orgânica é um processo sinfônico. As espécies, todas as espécies, e o Homem não é uma exceção, evoluíram e estão destinadas a continuar evoluindo conjuntamente e de maneira orquestrada. Nenhuma espécie tem sentido por si só, isoladamente. Todas as espécies, dominantes ou humildes, espetaculares ou apenas visíveis, quer nos sejam simpáticas ou as consideremos desprezíveis, quer se nos afigurem como úteis ou mesmo nocivas, todas são peças de uma unidade funcional. A natureza não é um grande aglomerado arbitrário de fatos isolados, arbitrariamente alteráveis ou dispensáveis. Tudo está relacionado com tudo. Assim como numa sinfonia os instrumentos só têm sentido como partes do todo, é função do perfeito e disciplinado comportamento de cada uma das partes integrantes da maravilhosa sinfonia da evolução orgânica, onde cada instrumento, por pequeno, fraco ou insignificante que possa parecer, é essencial e indispensável.⁶⁶

Sendo assim, é necessário repensar a posição do homem em relação ao meio, eis que, a partir da visão antropocêntrica, conduzimos o futuro das espécies ao caos. A proposta, portanto, é de uma visão biocêntrica do homem em relação ao meio, conduzida pelo “respeito à vida em si, de todos os seres vivos, levando-se em conta o valor intrínseco da natureza”,⁶⁷ em que cada forma de vida seja considerada com igualdade de condições, em relação à outra.

Por fim, o que deve prevalecer é a preservação da vida em todas as suas formas.

É que o meio (justo ou injusto) é uma realidade paradoxal: o seu centro está em todo o lado, a sua circunferência em parte alguma. Por outras palavras, se nos engloba totalmente, ele é também aquilo que passa no âmago de cada um de nós. Totalmente dependentes dele, somos também por ele totalmente responsáveis.⁶⁸

Portanto, a responsabilidade é de cada um, individualmente, e tomando por base o tema central a que se propõe o trabalho, o proprietário de uma área privada deve atender à

⁶⁵ LOVELOCK, op. cit., p. 21.

⁶⁶ LUTZEMBERGER, José In: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 64.

⁶⁷ BORGES, Roxana. *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999. p. 39.

⁶⁸ OST, op. cit., p. 395.

função socioambiental, na medida em que o uso responsável ou não de sua propriedade pode afetar a todos, bem como sofrer medidas de intervenção no exercício dessa propriedade, ou até mesmo a perda do direito de propriedade.

Finaliza-se o primeiro capítulo do trabalho. Na sequência, traz-se ao debate, no capítulo que segue, o tema acerca da função socioambiental da propriedade; as medidas de intervenção na propriedade privada, e de que forma a propriedade privada pode ser responsável pelo desenvolvimento das cidades.

3 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E A PROPRIEDADE PRIVADA

O exercício do direito de propriedade pode ser diretamente afetado quando se visa à proteção do meio ambiente. A intervenção em propriedade privada considerada inviolável e inatingível começa a sofrer transformações, eis que, além de uma visão eminentemente patrimonial e econômica, a propriedade privada deve garantir a proteção e manutenção dos recursos naturais à sua disposição.

Nesse sentido, a propriedade privada, seja ela urbana, seja rural, deve atender a uma função socioambiental, e, para tanto, as medidas de intervenção na propriedade privada podem, inclusive, restringir seu uso pelo proprietário, podendo ser responsabilizado em razão de sua conduta comissiva ou omissiva.

Essa nova visão do uso e da intervenção na propriedade urbana e rural tem por objetivo garantir o pleno desenvolvimento das cidades, aliado ao desenvolvimento ambiental, econômico e social, garantindo a utilização adequada dos recursos naturais, bem como a preservação do meio ambiente, em que cada proprietário seja responsável pela manutenção equilibrada de sua propriedade.

Mesmo tratando-se de um direito real, absoluto e oponível contra todos, entendimento do Código Civil de 1916, a partir do Código Civil de 2002, o exercício do direito de propriedade passou a ser limitado visando ao bem estar social, e a intervenção na propriedade privada começa a ser aceita, a fim de garantir e preservar o bem comum a todos – o meio ambiente, com caráter difuso e essencial à vida em todas as suas formas de existência.

3.1 A função socioambiental da propriedade urbana e rural

De início trata-se da função socioambiental da propriedade urbana e rural; o objetivo é abordar a importância que uma propriedade privada possui em atender à função social, disposta na Constituição, e, no mesmo grau de importância, a função ambiental, que está disposta em capítulo específico sobre o meio ambiente, e, a partir do advento do direito ambiental, vem tornando-se exigível e aplicável.

“Podemos afirmar, pois, que o Direito de Propriedade não é mais o Direito Subjetivo, mas Direito Subjetivo é a própria função social da propriedade. Assim, a propriedade que não cumpre sua função social não pode ser chamada de propriedade.”⁶⁹

O conceito e a finalidade da propriedade sofreram transformações ao longo das Constituições, bem como com o Código Civil de 1916, em que o exercício do direito à propriedade era ilimitado e intangível. A partir do Código Civil de 2002, o uso da propriedade passou a ser limitado, tendo por objetivo a promoção do bem-estar social.

Nesse sentido, a nova concepção da propriedade, baseada em um princípio socioambiental, passou a ser enfrentada de forma a estabelecer um equilíbrio entre os ecossistemas, conforme se depreende do art. 1228, § 1º, do Código Civil de 2002:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Conforme se depreende do artigo acima, o exercício do direito de propriedade compreende o atendimento da função social, econômica e ambiental, estabelecendo o equilíbrio entre os ecossistemas, a partir de seu cumprimento, com o desenvolvimento sustentável, o qual trata de forma clara que, “ao remeter para a preservação da lei ambiental, significa dizer que a propriedade não atende a sua função social se não respeitar o meio ambiente”.⁷⁰

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a propriedade passou a ter seu uso condicionado ao bem-estar social, em que o exercício do direito de proprietário não estivesse baseado no uso, gozo e disposição, conceito civilista do direito de propriedade, mas, sobretudo, que esse exercício fosse garantido por uma função social e ambiental, conforme consta em seus arts. 5º XXIII, 170 III, 182 § 2º e 186 e incisos, da Constituição Federal de 1988, e precedente a Constituição, o Estatuto da Terra pela Lei 4.504/64 em seu art. 2º, § 1º, letras a, b, c, d, bem como o Estatuto da Cidade pela Lei 10.257/01 em seu art. 39.

⁶⁹ ISERHARD, Antônio Maria. A função sócio-ambiental da propriedade no Código Civil. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul: Educs, v.2, n. 2/3. p. 210, 2003/2004.

⁷⁰ ISERHARD, op. cit., p. 211.

Nesse sentido leciona Humbert: “A função social não é elemento, não integra o direito de propriedade, mas o condiciona, estabelece uma obrigação ao exercente deste direito.”⁷¹

Conforme trata o autor, o exercício do direito de propriedade está condicionado ao atendimento da função social, estabelecendo, portanto, uma obrigação ao uso que o exercente faz de sua propriedade.

Para tanto, o exercício do direito de propriedade está condicionado ao atendimento da função social, pois o bom, ou o mau uso que o proprietário faz de sua propriedade afeta a todos de forma difusa. Portanto, conforme leciona Dias, “o exercício do direito de propriedade é redimensionado, em razão do predomínio do interesse público, do bem-estar social sobre o interesse individual. [...]”⁷²

Nesse sentido, pode-se dizer que a regulamentação do exercício do direito de propriedade pode ser determinada pelo direito privado, cujos interesses baseiam-se no direito daquele que é possuidor, bem como pelo direito público, na medida em que este passa a atender ao interesse de todos. Acerca do tema leciona Borges:

Principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade cada vez mais deixa de ter sua regulamentação exclusivamente privatista, baseada no Código Civil, e passa a ser considerado pela doutrina e tratado pelo ordenamento jurídico como um direito privado que se submete a interesse de outros sujeitos, que não apenas o proprietário, sendo as regras para seu exercício determinadas pelo Direito Privado e pelo Direito Público.⁷³

O que se vê, portanto, é a adaptação dos direitos preexistentes aos anseios de uma sociedade que se transforma mediante sua evolução e da necessidade, fazendo com que surjam novos direitos, ou até mesmo renovando os já positivados. Segue um trecho da obra de Borges:

Diante dessa problemática, tem-se a necessidade de se esclarecer sobre o conteúdo clássico do direito de propriedade e sua inadequação para esta sociedade. É preciso demonstrar como os direitos, sendo históricos, vêm sendo afetados pela evolução social. Torna-se urgente apontar como a legislação ambiental determina que o exercício do direito de propriedade atenda aos requisitos de proteção ao meio ambiente, sob pena, inclusive, de a propriedade não merecer proteção.⁷⁴

⁷¹ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 102.

⁷² DIAS, Daniella S. *Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 135.

⁷³ BORGES, op. cit., p. 44.

⁷⁴ BORGES, op. cit., p. 45.

Dessa forma, o exercício do direito de propriedade vem sofrendo modificações ao longo da História das civilizações, a fim de adequar-se às necessidades atuais, cuja exigência maior é a de defesa e proteção do meio comum a todos, e não somente de um exercício individual de seus titulares.

Pode-se dizer, portanto, que o exercício do direito de propriedade deve estar condicionado ao atendimento da função social, na medida em que o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, disposto no art. 524, do Código Civil de 1916, foi limitado diante da promulgação da Constituição Federal de 1988. Acerca do que seja o direito absoluto de propriedade e suas limitações, leciona Dantas:

[...], conceber a existência de “direitos absolutos”, impassíveis de limitação quanto ao seu exercício, é contrariar a essência do Direito, enquanto instrumento de pacificação social e harmonização de interesses, dando o arsenal teórico e normativo para inúmeros abusos, configurados pela intenção de lesar o direito de outrem ou mesmo pelo exercício de um direito em contrariedade à sua finalidade social e econômica.⁷⁵

Diferentemente daquela propriedade da época do liberalismo, quando o proprietário exercia poderes absolutos perante suas terras, a partir da Constituição de 1988, passou-se a exigir do proprietário que sua propriedade cumprisse uma função social, pois o interesse na preservação e conservação do meio passou a ser de todos.

A partir de então, com a promulgação da Constituição de 1988, “opera-se uma transição do liberal ao social, onde os princípios de sociedade, eticidade e operacionalidade animam todo o sistema civilista, onde se fortalecem os vínculos sociais e morais, no sentido de realizarem a função social destinada ao Direito”.⁷⁶

Na Constituição de 1988, o capítulo que trata da política urbana recepcionou em seus arts. 182, § 2º, e 186 e incisos, o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural, respectivamente.

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.

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

⁷⁵ DANTAS, Fabiana Santos. Gerenciamento de recursos hídricos: uma análise crítica da Lei nº 9.433/97. In: KRELL, Andreas J (Org.). *A aplicação do direito ambiental no estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 276.

⁷⁶ ISERHARD, op. cit., p. 211.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O Estatuto da Terra, mediante a Lei 4.504/64, dispõe em seu art. 2º, § 1º, letras a, b, c, d, o atendimento de algumas exigências a serem cumpridas pelo proprietário, a fim de dar conta da função social da propriedade rural.

Dessa forma, a oportunidade de acesso à terra está condicionada ao atendimento de sua função social, que está prevista na Lei 4.504/64, que dispõe, em seu art. 2º, § 1º, letras a, b, c, d, o que segue:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

A propriedade rural tem por finalidade assegurar a política agrária, mediante o cumprimento da função social da terra, a qual não pode ser alterada. Nessa linha leciona Rech, cujo excerto de sua obra segue transcrito:

De acordo com os incisos II e III, do art. 4º, do Estatuto da Terra, a área rural divide-se em *módulo rural* que é a área mínima necessária à subsistência e ao progresso social e econômico do agricultor e de sua família, mediante a exploração direta e pessoal dos mesmos, com a absorção de toda a força de trabalho, eventualmente com a ajuda de terceiros. Portanto, a propriedade da terra rural tem a finalidade de assegurar a política agrária, função social que não pode ser alterada. Nesse sentido, a Constituição Federal, no seu art. 22, inciso I, afirma que é competência privativa da União legislar sobre direito agrário. Portanto, as normas de direito agrário são imperativas e obrigatoriamente observadas, quando se trata de propriedade da terra rural do município, destinada à produção agropastoril.⁷⁷

Portanto, assegurar política agrária mediante o atendimento da função social da terra é estabelecer diretrizes, por meio do planejamento executado na prática pelos planos diretores municipais. À medida que os planos compreenderem tanto a área urbana como a área rural o

⁷⁷ RECH, Adir Ubaldino; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 136.

crescimento, as ocupações, a produção rural, enfim toda e qualquer atividade poderá estar prevista no plano, a fim de garantir o crescimento das cidades, a partir de um planejamento previamente estabelecido.

No que concerne ao atendimento da função social da propriedade urbana, o mesmo está contemplado no Estatuto da Cidade, pela Lei 10.257/01, em seu art. 39, que condiciona a função social da propriedade urbana, mediante o atendimento de algumas exigências, quais sejam:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Sendo assim, a intervenção na propriedade privada, seja ela positiva, seja negativa, acabará por afetar a todos; portanto, a utilidade de uma propriedade vai muito além do uso que o proprietário faz dela, pois cada propriedade representa o equilíbrio e a conservação ambiental. Nesse sentido leciona Souza Filho:

Quando a mutilação, alteração ou destruição do bem pode significar o desaparecimento da representatividade da manifestação cultural ou o desequilíbrio ambiental, se impõe a preservação. Por isso se pode dizer que os bens protegidos são únicos, e seu valor material e jurídico já não se conta só pela utilidade ao proprietário, mas, pela evocação ou equilíbrio que garantem.⁷⁸

Dessa forma, as transformações históricas adaptam a propriedade ao clamor social da sociedade envolvida, ou seja, atualmente a função social da propriedade foi adaptada historicamente, de forma que as necessidades de cada época foram designando a função a ser atendida pela propriedade privada. Eis o entendimento de Vulcanis:

[...] o qualitativo social possui uma adaptação histórica, aplicada ao tempo e ao lugar dos fatos, que deve ser necessariamente considerada. Assim, se no pós-guerra, o vínculo “social” estava adstritamente ligado ao desenvolvimento, daí porque não se conceber uma propriedade improdutiva, por exemplo, nos tempos atuais avultam-se as questões ambientais, [...], daí porque não se concebe uma propriedade produzindo contaminação por poluentes, ainda que sob a alegação de estar propiciando emprego e desenvolvimento. Mais uma vez é importante destacar que as múltiplas funções da propriedade se somam, não se excluem. É provável que, no futuro, a propriedade ganhe ainda outras funções que sequer se cogitam no presente. O tempo histórico marca esta caracterização.⁷⁹

⁷⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 22.

⁷⁹ VULCANIS, op. cit., p. 91.

Nesse sentido, destaca-se a função social da propriedade, cuja disposição constitucional⁸⁰ garante a inviolabilidade da propriedade, desde que esta cumpra sua função social. Para Borges,

a função social da propriedade é a obrigação que o proprietário tem de dar destinação à sua propriedade de forma que, além de atender aos seus interesses, este exercício promova os interesses da sociedade. A função social é parte da estrutura do direito de propriedade.⁸¹

Sendo assim, “por ser a proteção do meio ambiente um interesse difuso, a propriedade passa a estar vinculada a interesses outros que podem não corresponder exatamente aos interesses imediatos do proprietário”.⁸²

Portanto, quando se trata da preservação do meio ambiente, o exercício do direito de propriedade pode ser limitado, pois caso o uso que se faz da propriedade venha a afetar o meio, os interesses do proprietário estarão limitados em face dos interesses difusos, a fim de que o cumprimento da função social e ambiental seja atendido.

Dessa forma, a função social da propriedade urbana se cumpre na medida em que o uso que se faz dela é compatível com o plano de cidade que cada município possui, conforme estudo trazido no artigo de Guimaraens:

[...] a propriedade é usada de forma compatível com as determinações do plano diretor: a propriedade cumpre a função social ao ser edificada para fins habitacionais em áreas adequadas para tal, mas também cumpre a função social em permanecer não utilizada quando se trate de área imprópria para a utilização sob a forma de edificação, seja em face de suas condições individuais – alagadiça, em terreno íngreme – ou seja em face das condições do local onde se encontrem – áreas de preservação natural, por exemplo.⁸³

Nesse sentido, pode-se constatar que o cumprimento da função social de uma propriedade se dá à medida que o proprietário utiliza a propriedade de forma adequada, ou seja, sua conduta comissiva ou omissiva será determinada segundo as características particulares de sua propriedade.

Sendo assim, o art. 182, § 4º, incisos I, II, III da Constituição Federal definiu instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público Municipal, cuja incidência está

⁸⁰ Art. 5º, XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

⁸¹ BORGES, op. cit., p. 96.

⁸² BORGES, op. cit., p. 45.

⁸³ GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Instrumento de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 122.

diretamente ligada àquela propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, quais sejam: o parcelamento ou a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

Mais adiante, no art. 184 da Constituição Federal, foi definido que compete à União desapropriar o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social; todavia, as pequenas e médias propriedades rurais, desde que comprovado que o proprietário não possua outras, bem como a propriedade produtiva, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, estabelece as regras gerais, e a legislação municipal regula a aplicação dos instrumentos, observando o planejamento para cada cidade em particular, bem como o interesse local. Nesse sentido, leciona Guimaraens:

[...]: o Município indicará as áreas, regiões, zonas ou locais, as condições para identificar imóveis para edificação, parcelamento ou utilização compulsória, definirá o conceito de imóvel subutilizado indicando o aproveitamento mínimo, estabelecerá os prazos e o procedimento para a aplicação das medidas. A legislação municipal estabelecerá a alíquota do IPTU progressivo e demais dispositivos que entenda necessários para a aplicação do instrumento e atendimento à função social da propriedade urbana. As leis municipais, e a atuação dos municípios concretizarão os instrumentos previstos na carta Federal, e regulamentados no Estatuto da Cidade.⁸⁴

Nesse sentido, o atendimento da função social da propriedade urbana ou rural pode ser exigido pelo município, na medida em que, por meio de instrumentos municipais, os dispositivos previstos na Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade podem ser exigidos dos proprietários de imóveis urbanos ou rurais, conforme a legislação municipal aplicável ao caso.

Ademais, a exigência municipal, no que diz respeito ao cumprimento da função social, compreende não somente o bom uso que o proprietário faz da sua propriedade, mas também porque a manutenção e preservação da vida são intrínsecas ao uso correto, ou não de cada propriedade em particular.

Para tanto, apresenta-se um trecho da obra de Dias: “A preservação e a manutenção de seu equilíbrio estão na razão direta da qualidade de vida digna à população mundial. A proteção ambiental pressupõe proteção à vida, direito fundamental.”⁸⁵

Portanto, a preservação do meio, além de decorrer da função social, que foi tratada até o momento, também decorre da função ambiental da propriedade, que será trabalhada a

⁸⁴ GUIMARAENS, op. cit., p. 130.

⁸⁵ DIAS, op. cit., p. 151.

partir de então. Dessa forma, a propriedade privada pode ser considerada um bem ambiental, na qual a preservação, por parte dos proprietários, deve sobrepor-se aos interesses particulares e à livre disposição dos mesmos.

A função ambiental da propriedade é, portanto, “[...] uma atividade do proprietário e do Poder Público, enquanto proprietário, exercida como direito-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso do meio ambiente. O direito subjetivo, assim, deve conciliar-se com a função ambiental da propriedade [...]”.⁸⁶

Para corroborar, colacionou-se um trecho da obra *Função ambiental da cidade*, na qual Rocha trata do tema com acuidade:

[...], para garantir a função ambiental da cidade, cabe ao Poder Público e à coletividade a tarefa de defesa e preservação do meio ambiente em todas as suas formas. Significa que, para a cidade cumprir sua função ambiental, é necessária a existência de um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, bem como de uma proteção aos ambientes culturais, aos ambientes naturais e aos ambientes de trabalho. Contudo, não há que responsabilizar somente os entes estatais na efetivação da função ambiental, todos somos chamados a cooperar na construção da cidade ecologicamente equilibrada, ou seja, se os cidadãos têm direitos, também possuem responsabilidades.⁸⁷

Dessa forma, a construção de uma função ambiental da cidade propõe a existência equilibrada entre o meio ambiente natural, o meio ambiente criado, o meio ambiente histórico, cultural, paisagístico e do trabalho, em que cada cidadão exerça tanto o direito como o dever de preservar e cooperar para a construção de uma cidade ambiental.

Assim, “ao se tratar de função ambiental da propriedade, quem quer que seja o proprietário, público ou particular, terá que cumprir a função social e, conseqüentemente, a função ambiental da propriedade”.⁸⁸

Para uma melhor compreensão acerca do que seja função, traz-se um trecho da obra de Borges, a qual refere o que segue:

A função consiste numa atividade exercida no interesse não apenas do sujeito que a executa, mas, principalmente, no interesse da sociedade. A função ambiental volta-se para a manutenção do equilíbrio ecológico enquanto interesse de todos, beneficiando a sociedade e aquele que a exerce.⁸⁹

Assim, pode-se definir que a função a ser atendida pelo exercício do direito de propriedade deve contemplar a função social e a função ambiental; portanto, o exercício do

⁸⁶ BORGES, op. cit., p. 45.

⁸⁷ ROCHA, op. cit., 1999. p. 37.

⁸⁸ BORGES, op. cit., p. 76.

⁸⁹ BORGES, op. cit., p. 78.

direito de propriedade está condicionado ao atendimento da função socioambiental, eis que, além do interesse do proprietário existe o interesse de toda sociedade na manutenção do equilíbrio ecológico do meio.

Portanto, a função socioambiental da propriedade tem por finalidade equilibrar o direito difuso ao meio ambiente e a garantia civilista clássica do direito de propriedade, sendo que “o direito difuso ao meio ambiente consiste num direito-dever, na medida em que a pessoa, ao mesmo tempo em que é titular do direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem também a obrigação de defendê-lo e preservá-lo”.⁹⁰

Para o direito ambiental, que é reconhecido como um novo direito, a função socioambiental da propriedade está elencada como um dos princípios orientadores e, sobretudo, “[...] hoje o Direito Ambiental, além de proteger bens que não eram sequer objeto de preocupação para teoria jurídica, atrai para seu âmbito de incidência outros bens já juridicamente protegidos por outros ramos do direito, como o direito de propriedade [...]”.⁹¹

Para o sistema jurídico atual, é imperioso admitir que a propriedade privada, seja ela urbana, seja rural, além de atender à função social, deve atentar para o cumprimento da função ambiental, mediante o aproveitamento adequado do solo, a produção de forma sustentável, a utilização adequada dos recursos naturais e a utilização de recursos renováveis.

Pode-se dizer, portanto, que a “função socioambiental da propriedade não é sinônimo de limitações ao direito de propriedade. Enquanto a primeira trabalha com a conformação de seus elementos e de seus fins para os interesses social e ambiental, as limitações têm a ver com o exercício do direito de propriedade”.⁹²

O interesse ambiental é unívoco não somente daquele que é proprietário, que mantém área verde em loteamentos, que protege áreas de preservação permanente, unidades de conservação, faz o manejo adequado da terra, cumpre as normas de licenciamento ambiental, mas de todos. O interesse ambiental é difuso; portanto, deve ser cumprido e aproveitado por todos.

Nesse sentido, pode-se dizer que o uso adequado que se faz da propriedade, por meio do atendimento da função socioambiental, possui caráter de preservação e conservação do meio, conforme o entendimento de Lemos acerca do tema.

⁹⁰ BORGES, op. cit., p. 40.

⁹¹ BORGES, op. cit., p. 43.

⁹² LEMOS, op. cit., p. 51.

A função socioambiental da propriedade como forma preventiva do dano ao meio ambiente consiste, precisamente, na utilização adequada da propriedade, por meio de seu uso racional, bem como dos recursos ambientais que lhe são inerentes. Seu conceito é amplo e permite, até mesmo, a imposição de comportamentos positivos ao proprietário, para que a propriedade se adapte à proteção ambiental.⁹³

Sendo assim, a propriedade privada, localizada em área urbana ou rural, deve cumprir sua função socioambiental como forma preventiva de evitar dano ao meio ambiente; havendo descumprimento por parte do proprietário, caberão medidas de intervenção que limitem a ação do mesmo.

Portanto, os poderes do proprietário são limitados e relativizados pelo interesse de uma coletividade, que afirma o caráter essencialmente social e ambiental que uma propriedade deve atender, a fim de garantir a função socioambiental da propriedade, cuja proteção envolve o meio ambiente como um bem difuso.

3.2 As medidas de intervenção na propriedade privada

As medidas de intervenção serão aplicadas na propriedade privada quando ocorrer um mau uso pelo proprietário, devido ao aproveitamento irracional ou inadequado, quando os recursos naturais forem utilizados indevidamente e os meios utilizados causarem a degradação ambiental, enfim quando o manejo da propriedade causar dano ao meio ambiente.

A intervenção na propriedade privada vem salvaguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo direito pertence a todos, e é dever de cada um cooperar para preservação do lugar aonde vivemos. Nesse sentido leciona Borges:

[...] a demanda que se faz neste momento não é que se proteja a propriedade do outro, ou sua liberdade, ou seu direito de assistência em face do Estado, mas o respeito ao outro, à pessoa e à vida em geral, que não se restringe ao espaço delimitado pelos direitos civis, políticos ou sociais, mas abrange todo o seu relacionamento com o meio ambiente e com o futuro, [...].⁹⁴

Nesse sentido, as medidas de intervenção em uma propriedade privada podem ser limitadoras da ação do proprietário, a fim de garantir o cumprimento da função social e ambiental da propriedade. Acerca do tema leciona Vulcanis:

⁹³ LEMOS, op. cit., p. 146.

⁹⁴ BORGES, op. cit., p. 42.

O limite de ação e de limitação, essencialmente, não poderá ultrapassar, numa linha que vai de um ponto extremo a outro, a função social da propriedade de um lado e a subjetividade e o interesse individual na promoção do social, do outro. Em nenhum caso há espaço para a garantia de interesses meramente egoísticos, de qualquer sorte.⁹⁵

Acerca do limite de ação e de limitação do exercício do direito na propriedade privada, é imperioso ressaltar que o proprietário possui direitos sobre sua propriedade; todavia, estes não podem mais ser considerados absolutos, eis que, além do interesse individual é preciso, também, promover o interesse social e, sobretudo, o interesse ambiental, cuja abrangência se trata de um direito difuso.

Acerca do caráter absoluto que sempre esteve relacionado com o direito de propriedade, traz-se um trecho da obra de Borges sobre o tema: “O direito de propriedade nunca foi absoluto, pois, além de ter sido limitado pelas normas civis dos direitos de vizinhança, sobre ele sempre incidiram as limitações administrativas, que, de ordem pública, geral e gratuita, condicionam o seu exercício às exigências básicas do bem comum.”⁹⁶

Ademais, quando a propriedade privada deixa de observar o interesse social e ambiental, as medidas de intervenção devem ser impostas ao proprietário, eis que a função socioambiental de uma propriedade vai muito além do exercício do direito de propriedade, ampliando-se pela dignidade da vida em face do meio equilibrado, bem como pelo bem-estar social.

“O bem-estar social pressupõe uma vida sadia, em um ambiente físico que apresente estrutura eficiente e serviços que possam satisfazer às necessidades da população [...]”⁹⁷

Portanto, as medidas de intervenção sobre a propriedade privada visam a promover a qualidade de vida, na medida em que qualidade de vida significa meio ambiente equilibrado. Acerca do uso que o proprietário faz de sua propriedade, e as restrições que podem ser aplicadas, traz-se um trecho da obra de Vulcanis:

[...], mais importante do que os efeitos que possam gerar sobre o uso que se empreende sobre a propriedade particular, é considerar que toda vez que um espaço territorial é definido em favor da conservação da natureza ele se constitui em verdadeiro instrumento a promover a qualidade de vida e do meio ambiente, daí o destaque para a aceção positiva desses instrumentos.⁹⁸

⁹⁵ VULCANIS, op. cit., p. 109.

⁹⁶ BORGES, op. cit., p. 80.

⁹⁷ DIAS, op. cit., p. 151.

⁹⁸ VULCANIS, op. cit., p. 136.

Nesse sentido, pelo uso de instrumentos que possam contribuir para a conservação da natureza, dentro de um espaço territorial particular, passa-se a garantir o uso correto da propriedade e o equilíbrio desta com o meio ambiente.

De acordo com Vulcanis, e reproduzindo algumas medidas de intervenção tratadas na obra da autora, “[...] instrumentos de controle do território, todos os instrumentos de promoção ambiental estão previstos em legislação constitucional ou infraconstitucional [...]”⁹⁹.

Entretanto, a previsão constitucional ou infraconstitucional de normas, que preveem a promoção ambiental não são garantia de cumprimento por parte dos proprietários; a eficácia desses instrumentos não está adstrita a sua previsão legal. Veja-se, assim, leciona Vulcanis:

Alguns produzem ou deveriam produzir efeitos pela só existência da lei, como é o caso das áreas de preservação permanente e a reserva legal. Outros dependem de um ato declaratório do poder público que os institua, como é o caso das unidades de conservação e do tombamento, por exemplo.¹⁰⁰

Sendo assim, quando se desejar a proteção ambiental sob determinada área, cuja previsão não esteja normatizada, esta deve ser instituída mediante ato declaratório da administração pública; no entanto, esse ato administrativo deve obedecer aos princípios estabelecidos pelo art. 37¹⁰¹ da Constituição Federal, os quais podem ser entendidos como princípios constitucionais expressos.

Em razão do meio ambiente ser considerado um bem de natureza pública com caráter difuso, os órgãos ambientais, por seus agentes, são responsáveis pela tutela do meio. Acerca do tema proposto, lecionam Séguin e Carrera:

[...]. O interesse na tutela e preservação ambiental não pode estar sujeito a interesses particulares. Os órgãos ambientais e, conseqüentemente, seus agentes encontram-se diretamente vinculados à natureza pública, ficando estes impossibilitados de favorecerem interesses privados, sob pena de se transformarem em prevaricadores ambientais.[...].¹⁰²

⁹⁹ VULCANIS, op. cit., p. 138.

¹⁰⁰ VULCANIS, op. cit., p. 206.

¹⁰¹ 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: [...].

¹⁰² SÉGUIN, Elida; CARRERA, Francisco. *Planeta Terra: uma abordagem de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 60.

Por outro lado, em conformidade com o disposto no art. 225 da Constituição de 1988, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, portanto.

Todas as pessoas que, em razão das circunstâncias que ensejaram a necessidade, o interesse e relevância em proteger bem difuso, teriam por consequência, a capacidade postulatória em juízo [...]. A legitimação para agir se configuraria em razão do interesse difuso a proteger, não sendo a titularidade expressão para a proteção dos interesses difusos.¹⁰³

Portanto, atividades legalmente autorizadas pelo órgão competente responsável pela emissão de licenças, autorizações e alvarás podem sofrer a paralisação de suas atividades, mediante manifestação pela Ação Popular – Lei 4.717/65, e disposta no art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988, cujo objetivo visa a discutir a ilegalidade e a lesividade do ato praticado, sem a observância das normas estabelecidas, gerando como consequência a poluição, a degradação, o desmatamento, ou seja, a extinção do meio como bem ambiental.

Dessa forma, conforme entendimento de Medeiros, “proteger o meio ambiente encontra-se revestido de capital importância para a própria manutenção da vida na Terra e, por meio delas, procuramos desvendar qual o papel do Direito, da sociedade e do Estado na imprescindível tarefa de preservação ambiental”.¹⁰⁴

Assim, é dever de todos defender e preservar o meio ambiente; para tanto, o Direito, por meio de seus institutos, coloca à disposição da sociedade e do Estado, como um todo, a responsabilidade na manutenção e conservação do meio ambiente e tudo que pertence a ele.

Para auxiliar neste controle por parte da sociedade e do Estado, traz-se outra medida de intervenção – a Ação Civil Pública, Lei 7.347/85, disposta no artigo 129, III, da Constituição Federal, a qual pode ser proposta pelo Ministério Público, pela União, pelos estados, municípios, autarquias, sociedades de economia mista, fundações, empresas públicas e associações constituídas há mais de um ano.

“O papel a ser desempenhado pela ação civil pública, voltada à proteção da ordem urbanística é o de dar *efetivo* cumprimento às diversas normas de conteúdo material previstas no Estatuto da Cidade e, evidentemente, em outros diplomas legislativos federais, estaduais, distritais ou municipais, que digam respeito à ordem urbanística”.¹⁰⁵

¹⁰³ DIAS, op. cit., p. 124.

¹⁰⁴ MEDEIROS, op. cit., p. 167.

¹⁰⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. Ação civil pública e estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 405.

Nesse sentido, o objetivo da Ação Civil Pública não é discutir se o ato foi praticado de acordo com os princípios constitucionais estabelecidos pelo art. 37, mas auferir a gravidade do dano que determinado ato, ou atividade possam vir a causar ao meio ambiente. Para tanto, um trecho da obra de Medeiros retrata qual a posição do homem em relação ao meio ambiente:

Destacamos a possibilidade de redimensionar a posição do homem em relação ao Meio Ambiente. Além disso, desafiamos o Direito a possibilitar ao homem, através de sua participação efetiva, a redimensionar o ordenamento jurídico, emoldurado pelas dimensões de legalidade e legitimidade. Nesse sentido, avaliar o bem jurídico tutelado é fundamental para compreensão da legitimidade da lei e do próprio ordenamento jurídico.¹⁰⁶

Sendo assim, “a Ação Popular visa anular ato lesivo, enquanto a Ação Civil Pública deve obter indenização pelo dano causado. A propositura de uma não impede a da outra, pois a tutela jurisdicional pleiteada é diversa, mas, no caso de desistência da Ação Popular, ocorre o arquivamento; na Ação Civil Pública, o Ministério Público, como substituto processual, transmuda-se de fiscal da lei em autor da Ação”.¹⁰⁷

Outra medida de intervenção na propriedade privada, a ser destacada, é o Mandado de Segurança Coletivo, previsto no art. 5º, LXX, a, b, da Constituição Federal; nesse caso, “[...] tanto pode ter por objeto os direitos subjetivos, como os interesses legítimos, coletivos e difusos [...]”.¹⁰⁸

Destaca-se, igualmente, como medida de intervenção na propriedade privada, a desapropriação, cuja disposição está inserida no art. 1.275, inciso V, do Código Civil.

Portanto, quando a propriedade não atender à função social e ambiental, o proprietário sofrerá impedimento ao livre exercício, ou até mesmo a perda do direito mediante a desapropriação da propriedade.

Acerca da exigência para que no exercício do direito de propriedade o proprietário atenda à função social e ambiental, sob pena de não o fazendo sofrer a perda de sua propriedade, cita-se como exemplo dessa exigência constitucional, o primeiro caso registrado no Brasil de “desapropriação de terras por prática de crime ambiental”, publicado no Diário

¹⁰⁶ MEDEIROS, op. cit., p. 168.

¹⁰⁷ SÉGUIN; CARRERA, op. cit., p. 172.

¹⁰⁸ SÉGUIN; CARRERA, op. cit., p. 172.

Oficial em 20 de agosto de 2009, efetuado pela União, na Fazenda Nova Alegria, localizada no município de Felisburgo (MG), região do Vale do Jequitinhonha.¹⁰⁹

Os proprietários que forem responsabilizados civilmente por descumprirem a função social e ambiental de suas propriedades, sejam elas urbanas, sejam rurais, após apurada a infração ambiental serão condenados ao pagamento de multa, que será destinada ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – (FDD), regulamentado pelo Decreto 1.306/94, criado pelo art. 13 da Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/85, “[...] de natureza processual e se destina a disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico [...]”¹¹⁰

Destaca-se também o Fundo Nacional do Meio Ambiente – (FNMA), instituído pela Lei 7.797/89, cujo objetivo está disposto em seu art. 1º.¹¹¹

“O FNMA, como se pode ver, não é um fundo voltado precipuamente para a recuperação de danos ambientais. A sua destinação básica está pautada na atuação ecológica. Não faz parte de sua missão a reparação de danos pessoais ou a atuação indenizatória.”¹¹²

E, ainda, “os recursos deste último são advindos de dotações orçamentárias e de doações, não de condenações em ações civis públicas ambientais, e seu objetivo é de desenvolver projetos de uso sustentável dos recursos naturais, incluindo a manutenção, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental”.¹¹³

No caso dos fundos estaduais, o autor faz uma crítica ao que se refere à aplicação do fundo não estar direcionada a uma atividade em específico, tampouco seus recursos são destinados a recuperar os efeitos negativos em razão de sua própria atividade, e complementa,

O FECAM,¹¹⁴ portanto, ainda que fundado corretamente no princípio do poluidor pagador, acabou transformando-se em um mero agente financiador do Governo do Estado do Rio de Janeiro e de municipalidades, sem qualquer atuação que possa ser definida como ambientalmente válida, a longo prazo.¹¹⁵

¹⁰⁹ Matéria completa disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias>> Acesso em: 1º nov. 2010.

¹¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 290.

¹¹¹ Art. 1º Objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

¹¹² ANTUNES, op. cit., p. 288.

¹¹³ LEMOS, op. cit., p. 131-132.

¹¹⁴ Fundo Estadual de Conservação Ambiental – fundo elevado ao nível constitucional pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

¹¹⁵ ANTUNES, op. cit., p. 300.

Acerca da existência de um fundo estadual de recuperação por dano ambiental, a exemplo do Fecam, criado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, em pesquisa realizada no *site* da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (RS) (Fepam),¹¹⁶ a resposta enviada pelo responsável do departamento de finanças do órgão ambiental estadual foi a seguinte:

Resposta: Estado do RGS não possui um "Fundo" para recuperação de áreas degradadas, pois cabe ao empreendedor que causou tais danos o ônus pela recuperação. O Fundo Estadual de Meio Ambiente- FEMA, não tem por finalidade a recuperação de danos ambientais e sim apoiar instituições no sentido de garantir o controle, a fiscalização e o licenciamento, bem como as ações destinadas a educação ambiental, no Estado. Marco Aurelio Ramalho Corrêa Departamento de Finanças Fepam.

Nesse sentido, no Rio Grande do Sul, à medida que os municípios passaram a ser responsáveis pelo licenciamento ambiental, pela implantação do Código Estadual de Meio Ambiente (Lei estadual 11.520, de 3 de agosto de 2000), esta estabelece, em seu art. 69:¹¹⁷ a fiscalização, o controle e o licenciamento passaram a ser de responsabilidade de cada município, bem como a arrecadação pelas multas ambientais, impostas ao causador do dano, também passou a pertencer ao município responsável.

Todavia, quando se trata da responsabilidade no cuidado com o meio ambiente, faz-se necessário o comprometimento de todos aqueles envolvidos no processo, não somente do dono do empreendimento a ser licenciado, e do município, mas também de toda a coletividade que vive no lugar. Acerca do tema leciona Antunes:

Faz-se necessária a adoção de uma nova maneira de enfocar o problema dos danos ambientais pelo prisma da solidariedade. A adoção do princípio da solidariedade, necessariamente, deve levar em conta toda uma modificação de parâmetros que desde o reconhecimento da licitude da atividade econômica, até a necessidade de que os custos ambientais sejam suportados, de forma equânime, sem que caiam excessivamente sobre, apenas, um determinado grupo social. Esta tendência tem implicado a constituição de fundos de indenização que são, indiscutivelmente, a melhor maneira para solucionar, de forma mais eficaz, o problema das vítimas de danos ambientais e, concomitantemente, agir de forma preventiva.¹¹⁸

Portanto, as medidas de intervenção na propriedade garantem a participação solidária de todos como fiscalizadores, agindo de forma preventiva na manutenção do meio, a

¹¹⁶ Consulta realizada no *site* da Fepam – disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/>> Acesso em: 8nov.2010.

¹¹⁷ Artigo 69. Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou Convênio.

¹¹⁸ ANTUNES, op. cit., p. 312.

fim de evitar o dano ecológico pelo proprietário, pelo empreendedor, pelo gestor, ou por quem quer que seja, e, onde houver a comprovação do dano haverá a responsabilidade civil.

O proprietário, mediante exercício da função socioambiental na propriedade privada, é responsável pela manutenção e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que a propriedade privada, que atende aos dispositivos constitucionais de função social e ambiental, contribui para o desenvolvimento das cidades, conforme se aborda no próximo item.

3.3 A propriedade privada e seu papel transformador para o desenvolvimento das cidades

A ideia de propriedade, por conta de uma visão cultural largamente disseminada, sempre carregou consigo a imagem egoística daquilo que é meu, um vínculo jurídico individual que se estabelece entre uma pessoa e um bem. Mas, por conta do desenvolvimento do direito, no sentido das suas finalidades sociais e ambientais, os interesses difusos foram sendo crescentemente incorporados ao ordenamento jurídico, trazendo consigo a ideia de vínculos jurídicos coletivos, difusos como espécie, que se estabelecem entre pessoas indeterminadas e bens de uso comum.

A propriedade sempre foi vista sob a ótica liberal individualista do uso absoluto sobre os recursos naturais; a mudança de perfil, em que a propriedade passa da esfera individual de uso absoluto, em atendimento a uma função socioambiental, sendo seu uso correspondente aos interesses da coletividade, será compreendida pela proteção ambiental, e a busca pela preservação de um bem comum a todos.

Até mesmo o uso que se faz da propriedade privada deve considerar o aproveitamento racional e adequado, priorizando o uso de fontes renováveis, a fim de evitar a degradação ambiental e dano ao meio ambiente, buscando o equilíbrio socioambiental da propriedade, a fim de garantir um direito que não pode mais ser considerado somente individual, mas também difuso.

Dessa forma, conforme leciona Deebéis, o exercício do direito de propriedade condiciona o atendimento da função social e ambiental, exigindo por parte do proprietário um fazer ou não fazer.

O direito à propriedade é garantido a todos pela Constituição Federal; porém, deste direito decorre também um dever, ou seja, de que a propriedade atenderá à sua função social e ambiental. Considerada a função social e ambiental, esta autoriza, até, que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, para que a sua propriedade se ajuste, concretamente, à preservação do meio ambiente.¹¹⁹

O que torna legítimo o direito de propriedade e a sua correta utilização pelo proprietário é a extração das potencialidades geradoras de riqueza. Essa geração de riqueza útil ao proprietário e à coletividade, na busca pelo bem comum, é condição essencial para o cumprimento da função socioambiental.

A utilização da propriedade privada de forma correta é justificada pelo direito que o proprietário tem ao meio equilibrado, mas também pelo dever que possui de preservar o meio, conforme argumenta Derani.

A propriedade é um conceito variável, circunscrito na relação entre o conteúdo do direito do proprietário e a organização da sociedade. A essência da propriedade é seu serviço à sociedade. Inclusive enquanto fruição privada é justificada como meio de alcance da felicidade social, pois o bem-estar individual deve levar também à felicidade coletiva.¹²⁰

À medida que a propriedade privada, cuja fruição é essencialmente individual, for vista como responsável pelo equilíbrio socioambiental de uma cidade, e por consequência de um Estado e assim por diante, a sustentabilidade imaginada no sentido do pensar localmente e agir globalmente passará a ser experimentada por todos.

Portanto, a proteção de uma propriedade que atenda à função socioambiental deve ser exigida, a fim de garantir a preservação da vida, na medida em que, assim como um direito é também um dever do proprietário atender à função socioambiental, de acordo com estudo trazido por Benatti.

Com a Constituição de 1988 o meio ambiente passou a ser assegurado constitucionalmente e equiparado a um direito fundamental da pessoa. [...]. Ao ser promovida à categoria constitucional de direito fundamental, a proteção do meio ambiente tornou-se um elemento importante para assegurar a implementação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.¹²¹

¹¹⁹ DEEBEIS, Toufic Daher. *Elementos de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária, 1999. p. 31.

¹²⁰ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 254. cap. V.

¹²¹ BENATTI, José Heder. O meio ambiente e os bens ambientais. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene (Org.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 205.

Sendo assim, quando se trata de proteção socioambiental dos ecossistemas deve-se atentar para a abrangência do termo *socioambiental*, na medida em que a proteção mescla sociodiversidade e biodiversidade. Acerca do tema, a obra de Santilli refere o seguinte:

O texto constitucional revela a compreensão de que não basta proteger a biodiversidade: a diversidade de espécies, genética e de ecossistemas, sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada a esta. A síntese socioambiental está presente na interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo, pela pluriétnicidade e pelo enfoque humanista.¹²²

Nesse sentido, a propriedade, como parte do meio ambiente, deve garantir a preservação do homem como ser pertencente a uma sociedade organizada; também deve possibilitar a manutenção e o resgate de sua identidade cultural e a manutenção dos valores fundamentais.

Sendo assim, a preservação dos ecossistemas se dá a partir de uma relação de interdependência entre as espécies, eis que, à medida que se estabelece uma relação natural e se busca integrar desenvolvimento social, ambiental e econômico, começa-se a aceitar que a preservação do meio envolve tudo que faz parte dele.

Acerca dessa inter-relação, Medeiros assim se pronuncia em sua obra:

A luta pela preservação do meio ambiente em que vivemos consiste não somente na preservação da fauna e da flora, como também na preservação do homem, como ser individual, social e como sociedade civil organizada, assim como na natural inter-relação estabelecida entre eles. Na medida em que a proteção ao meio ambiente é um direito humano fundamental, este busca cumprir a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais.¹²³

Pode-se dizer, ainda, que a propriedade deve estabelecer a preservação sustentável do meio de forma equilibrada, integrando desenvolvimento econômico e cultural e atendendo à função socioambiental que deve ser exigida para todo o proprietário, quando do exercício do direito de propriedade.

Nesse sentido, o papel da propriedade privada para o pleno desenvolvimento das cidades se dá à medida que as políticas sociais, ambientais e econômicas são implantadas de forma interdependente, originadas de um processo democrático, cuja participação dos cidadãos esteja voltada para o bem-estar de todos e a proteção dos ecossistemas.

¹²² SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 93.

¹²³ MEDEIROS, op. cit., p. 54.

Desenvolvimento integrado deve levar em conta necessidades, proteção, manejo sustentável, conforme leciona Dias:

[...]. Políticas econômicas, sociais e ambientais devem ser interdependentes e integradas e não de envolver a todos em um processo decisório democrático, essencial para resolução dos problemas mundiais, regionais e locais. [...]. E a única forma de assegurar um futuro sadio é tratar desenvolvimento e meio ambiente como elementos integrados, de modo a se alcançar a realização das necessidades básicas, melhorar o padrão de vida de todos, bem como proteger e realizar o manejo dos ecossistemas de forma sustentável.¹²⁴

É preciso, portanto, retomar o tempo perdido, concretizando-o em ações positivas, nas quais cada um se sinta responsável pela manutenção e proteção do meio ambiente e assuma um comportamento ético pautado por escolhas sustentáveis e naturalmente viáveis. Trata-se, portanto, de uma conscientização ecológica individual. Acerca do tema, há o posicionamento de Rosa:

[...] não há mais a possibilidade de prorrogar o tempo à adoção de ações afirmativas, sendo mais do que necessário a busca de um desenvolvimento sustentável global e nacional, sem descuidar de uma conscientização ecológica individual, assumindo cada pessoa com uma fatia desta responsabilidade, o que passa por escolhas e ações ecologicamente adequadas. [...].¹²⁵

Sendo assim, o pleno desenvolvimento social e ambiental de uma cidade se dá a partir de um planejamento, que vise ao ordenamento, garantindo o desenvolvimento das atividades econômicas, o atendimento das necessidades básicas da população e, por consequência, o equilíbrio do meio ambiente.

O pleno desenvolvimento das cidades está intimamente ligado ao desenvolvimento sustentável, e este, por sua vez, reflete uma ideia de comprometimento com novos padrões de consumo e estilos de vida, em que o respeito e a proteção ao meio ambiente sejam os norteadores para a manutenção da vida. Acerca do tema, Dias trata com acuidade em sua obra.

A expressão desenvolvimento sustentável traduz a idéia de comprometimento com novos parâmetros econômicos e novos valores e estilos de vida, e, ainda uma nova cultura que pretenda a proteção ao meio natural, mais saúde, melhores condições de vida, estruturados, por assim dizer, em uma nova via econômica que traga bem estar para todos, maiores oportunidades, respeito e proteção ao meio ambiente, como fator principal para a manutenção da ordem econômica e sobrevivência da ordem humana. Transportado aos espaços urbanos, o desenvolvimento sustentável para as cidades tem como finalidade objetiva o equilíbrio ambiental, o bem estar dos cidadãos, a segurança nos espaços urbanos e comunitários, transportes e serviços

¹²⁴ DIAS, op. cit., p. 43.

¹²⁵ ROSA, op. cit., p. 233.

públicos adequados, e, ainda, um complexo de direitos que sejam concretizados como moradia, trabalho, lazer, saúde, higiene, proteção ao meio ambiente para que as cidades, por meio de processo de planejamento, ordenação e controle do uso do solo possam cumprir plenamente as funções sociais da cidade.¹²⁶

Nesse sentido, pode-se dizer que o desenvolvimento sustentável de uma cidade está condicionado ao atendimento da função social e ambiental que a propriedade privada deve cumprir, conforme dispositivos constitucionais inseridos nos arts. 182, § 2º, e 186, I e II.

Portanto, dentro da função social da cidade há o propósito de defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida dos cidadãos que lá vivem, qual seja, a função ambiental da cidade.

Para tanto, traz-se um trecho da obra de Rocha, o qual define acerca do cumprimento da função ambiental.

A cidade cumpre sua função ambiental quando garante a todos o direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, v.g., na existência de áreas verdes e equipamentos públicos, espaços de lazer e cultura, transportes públicos, esgotamento sanitário, serviços de água, luz, pavimentação de vias públicas.¹²⁷

Nesse sentido, o pleno desenvolvimento das cidades se dá pelo cumprimento da função social e ambiental e, ainda, “significa que, para a cidade cumprir sua função ambiental, é necessária a existência de um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, bem como de uma proteção aos ambientes culturais, aos ambientes naturais e aos ambientes de trabalho”.¹²⁸

Assim, pode-se afirmar que o pleno desenvolvimento das funções ambientais da cidade é tão abrangente que, além de estabelecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no art. 225¹²⁹ da Constituição Federal de 1988, também garante a proteção aos meios ambientes culturais, naturais e aos ambientes de trabalho.

Falar em desenvolvimento das cidades é falar de planejamento, política urbana e de ocupação, ou seja, a construção e o desenvolvimento de uma cidade envolvem seus gestores e toda a população, que em conjunto, decidem sobre questões que irão contemplar a formação do que uma cidade deve ser e deve ter.

¹²⁶ DIAS, op. cit., p. 159-160.

¹²⁷ ROCHA, op. cit., 1999. p. 37.

¹²⁸ ROCHA, op. cit., 1999. p. 37.

¹²⁹ 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.

Acerca da política urbana, do direito à cidade e do desenvolvimento urbano, colacionou-se um trecho da obra de Dias:

Falar em política urbana, direito à cidade e desenvolvimento urbano como simples trabalho organizativo e de planejamento de estratégias que se debruce sobre as características locais do espaço urbano sem a consideração de sua história, de sua cultura, de suas diferenças sociais, é criar uma cidade anônima, sem referência ou referencial, uma cidade que não expressará a angustiante necessidade de vida de todos aqueles que lutam pela sobrevivência e por uma vida melhor.¹³⁰

Sendo assim, a garantia do pleno desenvolvimento social e ambiental das cidades deve levar em conta as características e identidades de cada lugar, de cada cidade em particular; portanto, a implantação de um planejamento, como meio de desenvolvimento da política urbana e de ocupação, deve considerar as necessidades de cada cidade em particular e de seus habitantes.

A cidade, portanto, deve ser contemplada de forma interdependente, na medida em que as relações dentro de uma cidade contemplam dimensões naturais, culturais, sociais, econômicas e urbanas.

Acerca dessa relação interdependente que caracteriza a cidade, transcreve-se um trecho da obra de Borges, a qual trata sobre o tema.

Além disso, a teoria jurídica precisa estar atenta à concepção de meio ambiente, não o considerando apenas como natureza *stricto sensu*, mas como sendo relações de dimensões naturais, culturais, sociais, econômicas e urbanas nas quais vivem a pessoa e os demais seres, pois natureza e sociedade não podem mais ser considerados planos absolutamente separados.¹³¹

Pode-se dizer, portanto, que o homem não é um ser em si mesmo, mas que possui uma relação de dependência em relação ao meio, não somente o meio natural, mas também o meio artificial, do trabalho e o criado, devendo portanto preservá-los.

Nesse sentido, leciona Medeiros, que coloca de forma perspicaz a relação que deve existir entre homem e meio. “Mais do que titulares de um direito fundamental, estamos eticamente obrigados a um dever fundamental de manter este planeta saudável e ecologicamente equilibrado, tentando colocar em prática esta complexa teia teórica que define o direito-dever fundamental de preservar o ambiente da vida.”¹³²

¹³⁰ DIAS, op. cit., p. 154.

¹³¹ BORGES, op. cit., p. 43.

¹³² MEDEIROS, op. cit., p. 171.

Somos, portanto responsáveis pelo lugar onde vivemos, seja no meio urbano, seja no meio rural; para tanto, nossas atitudes e nosso comportamento, com relação ao meio não deve ser apenas no sentido de exigir o equilíbrio do meio; temos o dever preventivo de manter o meio equilibrado.

Sendo assim, o lugar onde vivemos, nossas cidades, merece um planejamento urbano e rural que contemple a sustentabilidade ambiental, por meio da implantação de instrumentos da política urbana e de ocupação, eis que surgem os mecanismos de aplicação para o desenvolvimento das cidades.

Encerrando este ponto, passa-se ao último capítulo do trabalho, que trata do tema central desta dissertação, e tem como propósito trabalhar os instrumentos da política urbana e de ocupação e do planejamento, como instrumento de sustentabilidade ambiental, bem como acerca da formação do direito urbanístico.

4 O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE EQUILÍBRIO ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA

O último capítulo do trabalho tem o propósito de abordar o tema central da dissertação, cujo objetivo é apresentar o direito urbanístico como instrumento de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada.

No primeiro item, aborda-se a formação do direito urbanístico, que deve ser compreendido como um método capaz de adaptar a cidade às necessidades de seus habitantes.

Para que esses métodos possam ser aplicados, surgem os instrumentos da política urbana dispostos no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, bem como do Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964, como meio de implantação e adequação do direito urbanístico às diferentes necessidades e realidades de cada município, tanto na área urbana como na área rural.

Nesse sentido, a implantação de uma política urbana e rural, por meio dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Terra, respectivamente, visam regular o uso da propriedade privada em prol do bem-estar coletivo, bem como garantir o equilíbrio ambiental. Para tanto, a política urbana, conforme leciona Dias, deve ser entendida como

[...] um complexo instrumental com vistas à consecução de direitos fundamentais donde se incluem a saúde, a moradia, a propriedade privada – cumprindo esta sua função social, o direito à informação, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à educação, ao transporte, à participação popular como expressão da soberania popular, enfim, o direito à vida com dignidade. Além destes direitos previstos em sede constitucional, deve o Poder Público considerar inclusive interesses diretamente relacionados aos valores acima mencionados, mas de amplitude mais abrangente, como a proteção ao meio ambiente, expressão da qualidade de vida, e a necessidade de concretizar políticas públicas nos espaços urbanos em bases sustentáveis.¹³³

Sendo assim, os instrumentos da política urbanística e de ocupação visam ao ordenamento do território, no sentido de organizar os espaços, a fim de garantir a distribuição espacial da população, em conformidade com a capacidade geográfica física dos espaços urbanos ou rurais, para garantir espaços habitáveis, de modo a organizar todas as áreas e garantir aos habitantes de cada lugar habitação, trabalho, recreação e circulação.

Por fim, o planejamento urbano e rural, elaborado pela administração municipal, deve levar em conta as necessidades locais, a fim de que sua implantação se torne efetiva, e

¹³³ DIAS, op. cit., p. 30-31.

garanta uma aplicação em longo prazo, devendo garantir o desenvolvimento das áreas urbanas e rurais, o crescimento demográfico, bem como as necessidades geradas, a partir da ocupação desse território.

Nesse sentido, leciona Sirvinskas, acerca do planejamento municipal:

O planejamento municipal poderá ser implementado por meio do plano diretor, do parcelamento do uso e da ocupação do solo, do zoneamento ambiental, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, dentre outros instrumentos igualmente importantes, que podem ser utilizados pelo Município.¹³⁴

O planejamento na área urbana e rural pode ser compreendido como um dos principais instrumentos de implantação do direito urbanístico, como meio a ser utilizado pelos municípios mediante planos diretores para acompanhar a origem, a formação e o desenvolvimento das cidades, bem como garantir o equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada.

O direito urbanístico, por meio de seu instrumento de planejamento urbano e planejamento rural, disposto no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Terra, respectivamente e implementado pelos planos diretores, deve ser exercido pelos gestores municipais como instrumento para o equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada, garantindo o desenvolvimento sustentável das cidades.

4.1 A formação do urbanismo e do direito urbanístico

A partir do crescimento das cidades, e também pelo aumento da sua população, os espaços urbanos foram sendo ocupados de forma desordenada. Essa concentração se deu na medida em que os grandes centros urbanos passaram a abrigar os migrantes rurais, ou aqueles migrantes urbanos de cidades do interior, exigindo para tanto a organização dos espaços ocupados por meio do urbanismo, regulado pelo direito urbanístico.

Em sua obra *O Urbanismo*, Bardet leciona acerca de uma nova ciência da organização das massas sobre o solo, a qual visa ao planejamento das cidades.

A fim de aplicar os conhecimentos revelados por essas novas ciências, a fim de disciplinar essas massas que traziam problemas de “grandes números” devido a sua

¹³⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 117.

concentração em certos pontos do espaço – em consequência disso insolúveis – uma ciência de aplicação devia eclodir: a ciência da organização das massas sobre o solo. Por volta de 1910, ela foi batizada na França de *Urbanismo* (*town planning*, *Städtebau*), o que quer dizer, etimologicamente, ciência do planejamento das cidades.¹³⁵

Na sua maioria, essa concentração em certos pontos do espaço geográfico se deu, na medida em que a era da agricultura foi superada, a máquina foi suplantando o trabalho humano, e uma nova relação entre capital e trabalho se impôs.

A Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII, expandiu-se pelo mundo a partir do século XIX, e contribuiu para que as pessoas saíssem das vilas em que moravam, das pequenas cidades, e também do campo em busca de melhores condições de vida, fenômeno conhecido como urbanização.

“No presente, portanto, o urbanismo designa o planejamento do solo em todas as escalas, o estudo de todas as formas de localização humana sobre a terra. Partindo da organização dos grupos densos, ele teve que se estender a toda a “economia territorial” (G. Sébille), não tendo outro limite a não ser o oceano [...]”¹³⁶

Sendo assim, a partir do estudo sistematizado de métodos capazes de adaptar à cidade as necessidades de seus habitantes, deu-se a formação do urbanismo.

“O termo urbanismo é derivado do latim *urbs*, valendo consignar que o conceito de Cidade e de *urbs* não foram sinônimos no mundo antigo: cidade era a aglomeração das famílias e tribos; a *urbes* era o local sagrado e de reunião, o santuário daqueles povos [...]”¹³⁷

De acordo com estudos inseridos na obra de Le Goff, dois tipos de traçados dominam o urbanismo desde a Antiguidade: “Aquele em xadrez, com ruas que se cortam em ângulo reto, atribuído a Milet, e o circular. Os arquitetos do Renascimento acrescentarão outras concepções de cidades, como aquela em estrela, militarmente bem protegida, [...]: a estrela implica uma idéia de ordenamento [...]”¹³⁸

O progresso do urbanismo se deu na medida em que o senso crescente de ordem e de limpeza começou a ser estabelecido, a partir do século XII. Para comprovar a intervenção de regulamentações, as quais visavam ao estabelecimento da ordem necessária, transcreve-se dois episódios ocorridos em Paris, e citados por Le Goff em sua obra.

¹³⁵ BARDET, Gaston. *O Urbanismo*. Tradução de Flávia Cristina S. Nascimento. 2. ed. Campinas: Papirus, 2001. p. 8.

¹³⁶ BARDET, op. cit., p. 33.

¹³⁷ SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 9.

¹³⁸ LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades*. Tradução de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Ed. da Unesp, 1998. p. 113.

[...]. Por volta de 1130, o primogênito do rei Luís VI, um rapaz de quinze anos, morre em consequência de uma queda de cavalo, porque um porco perdido fez a montaria tropeçar numa ruela parisiense. O rei, desolado, proíbe que animais perambularem pela cidade. Perto de 1200, Filipe Augusto, saindo de seu palácio da Cité, num dia chuvoso, atola na rua. Ele manda pavimentar uma parte das ruas de Paris.¹³⁹

Percebe-se que as regulamentações e ordenações dos espaços foram implantadas à medida das necessidades imediatas das populações, ou, como se pode observar no trecho da obra de Le Goff, transcrito acima, no momento em que detentores do poder e capazes de alguma mudança efetiva se veem acometidos por problemas enfrentados por qualquer pessoa que vive em uma cidade e precisam lidar com as adversidades dia após dia. Então as transformações começam a acontecer.

“Assim, mais recentemente o urbanismo passa a ser concebido em termos funcionais e racionais, mas com uma preocupação básica humana, isto é, com os valores espirituais, visando o homem no contexto urbano e a melhoria das suas condições de vida.”¹⁴⁰

O que se vê, portanto, é que, ao longo dos séculos, o crescimento das cidades não esteve pautado por um planejamento organizado com o propósito de ordenação dos espaços urbanos e rurais; por outro lado, o que se viu foi um crescimento desordenado.

Ao longo da transição do século XII para o século XXI, as adversidades ainda são enfrentadas pelas populações nas cidades, pois inexistente um efetivo planejamento, e os problemas transmudam-se de acordo com a passagem dos séculos; eles só mudam sua roupagem, e ainda estão por toda parte à espera de soluções.

Diante dessa espera de soluções, surge o direito urbanístico cujo objetivo é “a ordenação e planejamento dos espaços urbanos, ou seja, disciplina a atuação do Poder Público para utilização dos espaços habitáveis. As normas urbanísticas são estabelecidas em função da propriedade urbana e do adensamento das cidades”.¹⁴¹

O direito urbanístico preocupa-se, portanto, com o planejamento das cidades, na medida em que a expansão das mesmas é inevitável; dessa forma, o crescimento ordenado é estabelecido a partir de normas urbanísticas, que assegurem ocupações previamente determinadas.

Ademais, “[...] compete ao homem procurar adequar o processo de urbanização às características do ambiente existente, de modo que os efeitos negativos sejam os mínimos

¹³⁹ LE GOFF, op. cit., p. 113-114.

¹⁴⁰ MUKAI, Toshio. *Direito urbanístico e ambiental*. 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 13.

¹⁴¹ ROCHA, op. cit., 1999. p. 19.

possíveis. Um planejamento urbano que considere os aspectos ambientais pode minorar os impactos”¹⁴².

O processo de urbanização deve levar em conta as características de cada cidade, ou seja, deve considerar a geografia do lugar, a biodiversidade, a sociodiversidade, enfim a identidade do lugar deve ser mantida, para caracterizar cada cidade pelo seu próprio conteúdo.

Pode-se situar a infância do direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 30 a 70, período em que o direito positivo acena com o princípio da função social da propriedade, os administrativistas e civilistas passam a estudar alguns aspectos jurídicos do urbanismo, surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento e leis de zoneamento.¹⁴³

O surgimento do direito urbanístico se deu com o propósito de ordenar os espaços habitáveis, por meio do conjunto de normas jurídicas reguladoras, capazes de impor limitações ao direito de propriedade, pelas restrições urbanísticas, servidões e pela desapropriação.

Pode-se dizer, portanto, que o direito urbanístico é o produto das transformações que cada espaço habitado vem sofrendo. Acerca dessas transformações, leciona Séguin.

O Direito Urbanístico é o produto das transformações sociais, técnicas e jurídicas que os assentamentos humanos vêm sofrendo nos últimos tempos na busca de uma sustentabilidade. Ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito no enfrentamento de desafios e oferecimento de princípios, instrumentos normativos políticos do Poder Público e da coletividade para que possam atuar, em conjunto, no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.¹⁴⁴

Nesse sentido, o direito urbanístico, por meio de seus instrumentos reguladores, passa a atuar no domínio público e privado, a fim de ordenar os espaços habitáveis visando ao desenvolvimento integrado e harmônico e ao bem-estar da comunidade.

Sendo assim, o pleno desenvolvimento das cidades se dá mediante instrumentos de direito urbanístico, quais sejam: planejamento urbanístico, parcelamento do solo urbano ou urbanizável, zoneamento de uso do solo, ocupação do solo e reparcelamento.

Na obra de Sundfeld, o autor descreve o direito urbanístico como o direito da política de desenvolvimento urbano, cuja ação está descrita em três sentidos, que são:

¹⁴² MOTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Abes, 2003. p. 99.

¹⁴³ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 46-47.

¹⁴⁴ SÉGUIN, op. cit., p. 17.

O direito urbanístico surge, então, como o *direito da política de desenvolvimento urbano*, em três sentidos: a) como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da cidade, entre outros).¹⁴⁵

O direito urbanístico, portanto, por intermédio de seus instrumentos jurídicos, regula o crescimento das cidades, aliado ao desenvolvimento, buscando garantir mediante planos diretores, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual, entre outros instrumentos de planejamento; o desenvolvimento social, ambiental e econômico das cidades, bem como o equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada.

O direito urbanístico visa à consecução de uma ordem urbanística, que por sua vez, “há de possibilitar uma nova cidade, em que haja alegria de se morar e trabalhar, de se fruir o lazer nos equipamentos comunitários e de se contemplar a paisagem urbana. [...]”¹⁴⁶

A ordem urbanística, a regulação dos espaços, o uso correto que se faz da propriedade, por meio do atendimento da função socioambiental, a preservação e o desenvolvimento das cidades são regulados pelo direito urbanístico, pelo Estatuto da Cidade e Estatuto da Terra, mediante instrumentos legais.

Para tanto, o direito urbanístico, por seus instrumentos, deve exercer a função de regular as cidades não somente nos limites compreendidos pela área urbana, mas também regular o espaço compreendido pela área rural. O trecho a seguir retrata de forma concisa a função do direito urbanístico.

Importante não confundir o Direito Urbanístico, que deve exercer a função reguladora do espaço rural e urbano, com o direito de construir, que disciplina as construções e seus efeitos nas relações com terceiros. Ambas são normas de natureza Pública, podendo-se até traçar um paralelo e dizer que o Direito Urbanístico está para o Direito Edilício assim como o Urbanismo está para a Arquitetura e a Engenharia.¹⁴⁷

Nesse sentido, o direito urbanístico, por meio de seus instrumentos, conforma a implantação de uma política urbana e rural, que deve compreender o uso correto da propriedade, o bem-estar dos cidadãos, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade

¹⁴⁵ SUNDFELD, op. cit., p. 48-49.

¹⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 402-403, tít. VI, cap. I.

¹⁴⁷ SÉGUIN, op. cit., p. 27.

ambiental e do equilíbrio ecológico, a fim de garantir crescimento, desenvolvimento e sustentabilidade.

Acerca dos instrumentos de direito urbanístico, capazes de implantar uma política urbanística nas cidades, tanto na área urbana quanto na área rural, a qual preveja o crescimento aliado ao ordenamento e ao desenvolvimento das mesmas, dedica-se um item acerca do tema proposto.

4.2 Os instrumentos de execução da política urbana e rural

Os instrumentos de execução da política urbana e rural têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das cidades, tanto na área urbana como na área rural, mediante o atendimento da função socioambiental que cada propriedade deve cumprir, bem como pela participação individual e coletiva na preservação do meio ambiente.

Acerca da utilização de instrumentos que sejam capazes de executar uma política do meio ambiente, reporta-se a uma passagem da obra de Silva, que, por sua vez, cita Lapoix referindo-se a uma gestão ecológica, para garantir a execução desses instrumentos, qual seja, a gestão ecológica.

[...] – implica uma Política de Meio Ambiente segundo a qual um país determina, organiza e põe em prática diversas ações que visam à preservação e ao melhoramento da vida natural e humana. Tal Política deve orientar-se estritamente por considerações de ordem ecológica, sociológica e econômica, e pela análise das motivações individuais e coletivas expressas pelo corpo social sob a forma de necessidades, desejos e aspirações. [...]. A educação, a informação a realização e a coordenação constituem, enfim, os meios privilegiados que favorecem a melhor tomada de consciência dos problemas relacionados com o meio ambiente.¹⁴⁸

Nesse sentido, a gestão ecológica proposta pode ser entendida a partir do planejamento das cidades, ou seja, à medida que são investigadas as atividades e necessidades da população local, opera-se o manejo do território, ordenando-se cada atividade de acordo com o zoneamento proposto, e então se passa a gerir a convivência entre o meio natural e o meio criado.

¹⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b. p. 210-211.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus arts. 182¹⁴⁹ e 186¹⁵⁰ política urbana e política agrícola, as quais têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, pela ordenação dos espaços.

Além da Constituição Federal, a política urbana e a política agrícola estão previstas no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e no Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964.

A política de desenvolvimento urbano é exercida mediante planejamento, e este, por sua vez, consiste, “[...] na organização do espaço, das atividades e funções de uma cidade, levando em consideração a realidade existente e suas implicações no desenvolvimento futuro, não só do ponto de vista físico, como também social e econômico, para obter o bem estar progressivo desta localidade”.¹⁵¹

Nesse sentido, a execução da política urbana, prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, prevê o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse de toda coletividade, a fim de regular o uso da propriedade urbana, bem como o equilíbrio ambiental.

Por outro lado, a política agrícola, conforme ensinamentos de Silva, envolve “[...] o conjunto de providências de amparo à terra que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o progresso de industrialização do país”.¹⁵²

Sendo assim, a execução da política agrícola, regulada pelo Estatuto da Terra e disposta no art. 184 da Constituição Federal, vem regular os direitos e as obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I- aproveitamento racional e adequado;

II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹⁵¹ MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 126.

¹⁵² SILVA, op. cit., 2007b. p. 223.

Nesse sentido, pode-se constatar que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, além da preocupação expressa nos arts. 182 e 186, que tratam da política urbana e da política agrícola e fundiária, respectivamente, a Constituição também consagrou em seu art. 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a fim de garantir a proteção do meio natural, na medida em que a qualidade de vida da população está diretamente ligada à preservação do meio natural.

Assim, a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências contidas no plano diretor de sua cidade; essas condições estão dispostas no art. 39¹⁵³ da Lei 10.257/2001, além de considerar as diretrizes gerais estabelecidas pelo art. 2º, incisos I a XVI¹⁵⁴ da mencionada Lei.

¹⁵³ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

¹⁵⁴ Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

A aprovação do plano diretor, bem como das normas urbanísticas é atribuição do Poder Legislativo, com a sanção do prefeito municipal e a fiscalização da câmara municipal de vereadores. Acerca da elaboração do plano diretor, transcreve-se um trecho da obra de Rech, que o descreve com acuidade.

[...]. Além de ser atribuição do Poder Legislativo, com a sanção do Prefeito, a aprovação do Plano Diretor e das normas urbanísticas, a Câmara Municipal de Vereadores tem o dever de fiscalizar os atos do Poder Executivo Municipal, por disposição constitucional. Isso lhe confere dupla responsabilidade: cobrar do Poder Executivo a construção de um projeto de cidade e até, se for o caso, tomar a iniciativa de elaborar um projeto de lei próprio que venha a se transformar no projeto de cidade sustentável, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. [...].¹⁵⁵

O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação; os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, bem como o acesso de qualquer interessado a documentos e informações produzidos.

Portanto, a elaboração de um plano de gestão democrática das cidades se faz necessária, na medida em que é pelo plano diretor que o planejamento é efetivado, bem como é possível exigir o atendimento da função socioambiental da propriedade que é normatizada pela Constituição.

Todavia, é permitida a utilização do plano diretor em área essencialmente rural, conforme leciona Rech, em um trecho de sua obra.

[...] a função social da área urbana é definida pelo Plano Diretor, enquanto da área rural é pelo Estatuto da Terra, o que não proíbe que, mesmo na área essencialmente rural, o Plano Diretor possa definir a densidade populacional permitida, índices construtivos, altura dos prédios para finalidade agrícola, etc., o que se constitui em

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

¹⁵⁵ RECH, op. cit., p. 235-236.

zoneamentos rurais de interesse local e que devem ser definidos pelo Plano Diretor. Isso não altera a função da terra para fins agrários. Portanto, tanto na área urbana como na área rural teremos zoneamentos diversos, previstos no Plano Diretor, que nada mais são do que restrições da propriedade urbana ou rural, organizando a forma de ocupar os espaços e limitar as atividades.¹⁵⁶

Nesse sentido, para que a função social da propriedade seja atendida, a utilização do plano diretor implantado na área urbana também é permitida na área rural, a fim de regular a utilização da propriedade, impondo limitações ao uso que se faz dela e, sobretudo, organizar os espaços e limitar as atividades, conforme as disposições definidas pelo planejamento, mediante zoneamento.

A execução da política urbana, referida nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, é regulamentada pela Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, e esta, por sua vez, estabelece diretrizes para o planejamento e o desenvolvimento das cidades, mediante alguns instrumentos.

Referidos instrumentos são estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, que dispõe, em seu art. 4º, e respectivos incisos, os instrumentos da política urbana, quais sejam:

- I- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III- planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - [...];
- IV- institutos tributários e financeiros:
 - [...];
- V- institutos jurídicos e políticos:
 - [...];
- VI- estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Dentre os instrumentos trazidos pelo art. 4º, dispostos no Estatuto da Cidade, está o planejamento municipal, que é executado mediante plano diretor, na medida em que este é “instrumento básico de orientação do desenvolvimento e expansão urbana, devendo conter as diretrizes para o crescimento econômico e social justo e ecologicamente equilibrado”.¹⁵⁷

Entretanto, para as cidades que estiverem desobrigadas à elaboração de um plano diretor, conforme art. 41, e incisos do Estatuto da Cidade, na medida em que não possuem um plano diretor, poderão aplicar as disposições contidas no Código Civil, no que concerne ao

¹⁵⁶ RECH; RECH, op. cit., p. 98.

¹⁵⁷ MOTA, op. cit., p. 275.

Título III - Capítulo V, que trata Dos Direitos de Vizinhança, concomitantemente com a Lei Orgânica Municipal e com outros dispositivos criados pelo município, a exemplo do Código de Posturas, Código de Obras, entre outros.

Além do plano diretor, “os municípios dispõem de outros dispositivos que podem ser utilizados para o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo visando à proteção ambiental: Lei Orgânica, Plano de Proteção Ambiental, Plano de Gestão de Bacias Hidrográficas, Código de Obras, Código de Posturas, Lei do Sistema Viário, Plano Diretor de Drenagem, Lei do ICMS Ecológico”.¹⁵⁸

Referidos instrumentos, existentes no ordenamento jurídico, devem ser utilizados de forma eficiente e mediante um profundo conhecimento da realidade local, haja vista, serem o caminho mais seguro para a construção de um projeto de cidade que perdure a longo prazo.

Nesse sentido, conforme o entendimento de Rech, o projeto de cidade deve contemplar a sociodiversidade e a biodiversidade, na medida em que, para que se conquiste o bem-estar dos habitantes locais, os mesmos devem se identificar com o lugar onde vivem. Assim leciona o autor:

De outra parte, é preciso deixar claro que quando se fala em projeto de cidade, não se quer contemplar, no ordenamento jurídico local, algo plenamente previsível, acabado, com destino definido, mas fundamentalmente, construir diretrizes que venham a ordenar o desenvolvimento, respeitando a liberdade, a criatividade, a espontaneidade, a pluralidade cultural, a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas nas suas mais diversas formas.¹⁵⁹

Ademais, o projeto de cidade deve ser entendido como um desejo, uma necessidade dos seus habitantes, muito longe de ser um projeto carregado de motivações político-partidárias, cujo único propósito é cumprir o ideal de um prefeito, de um partido, ou de um pequeno grupo de pessoas. O projeto de cidade, executado mediante planejamento, deve compreender a cidade como um todo, estabelecendo planos capazes de suportar o crescimento em longo prazo, juntamente com o desenvolvimento local.

O Estatuto da Cidade foi criado com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades, na medida em que estabelece diretrizes de política urbana, segundo leciona Fiorillo.

Sendo a mais importante norma regulamentadora do meio ambiente artificial, o *Estatuto da Cidade*, ao ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das

¹⁵⁸ MOTA, op. cit., p. 292-297.

¹⁵⁹ RECH, op. cit., p. 162.

funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, *criou a garantia do direito a cidades sustentáveis*.¹⁶⁰

Portanto, toda origem, formação e desenvolvimento de uma cidade são consequências de um processo de planejamento, que estabeleça planos de ação a longo prazo, e que faça uso dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade,¹⁶¹ mediante ações integrativas e participativas do município, juntamente com a comunidade local.

É, portanto, o município, com base no art. 182 e 186 da Constituição Federal, bem como com base no princípio da preponderância do interesse, o principal ente federativo responsável por promover a política urbana e rural, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade, por meio do bem-estar de seus habitantes e garantir que a propriedade urbana cumpra sua função socioambiental, em forma de planos diretores, que estabeleçam regras para o desenvolvimento físico e geográfico das cidades.

A ordenação dos espaços urbanos e rurais se dá mediante os instrumentos de planejamento, quais sejam: “[...] Disciplinamento do Uso e Ocupação do Solo, Controle do Parcelamento do Solo, Sistema Viário, entre outros, o planejamento urbano deve proporcionar a utilização dos recursos ambientais disponíveis, de forma racional, de modo que os mesmos continuem em condições adequadas de uso para as gerações atual e futuras”.¹⁶²

Nesse sentido, a implantação de instrumentos de ocupação urbano e rural se dá com o propósito de garantir o desenvolvimento das cidades, aliado à qualidade de vida dos habitantes e à preservação do meio. Conforme leciona Dias, implementar política urbana é integrar interesse público e privado, como segue:

¹⁶⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 283.

¹⁶¹ Art. 4º. Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos:

I- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III- planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

[...];

IV- institutos tributários e financeiros:

[...];

V- institutos jurídicos e políticos:

[...];

VI- estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

¹⁶² MOTA, op. cit., p. 100.

Paralelamente à incumbência municipal de criar planos e metas de forma a implementar a política urbana consoante as necessidades sociais, da mesma forma ao ente individual, enquanto proprietário ou detentor de um imóvel, é reputada a obrigação em cumprir as normatizações estabelecidas pelo Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Parcelamento, Planejamento e Controle de Uso do Solo, normas edilícias, normas administrativas de saneamento básico, bem como proteger o patrimônio histórico-cultural local, entre outras obrigações. Neste sentido, nenhuma política urbana poderá ser executada se não houver uma integração entre interesses públicos e privados, que haverão de adequar-se consoante a realidade, o fato posto.¹⁶³

Sendo assim, a execução da política urbana opera-se, a partir do momento em que os interesses do proprietário de uma propriedade privada estão de acordo com os interesses da coletividade, na medida em que a preservação, ou a degradação de um bem privado, afeta positiva ou negativamente os interesses públicos.

Portanto, o planejamento em nível municipal deve ser considerado de extrema importância, pois os planos e programas, na medida em que sua aprovação se dá por meio de consulta popular, mediante a participação efetiva da população nas audiências públicas, são estabelecidos para cada município em particular e experimentados no âmbito local pelas pessoas que vivem na comunidade onde o planejamento foi implantado.

No entanto, na prática, há um longo caminho a ser percorrido, pois não basta apenas um planejamento adequado, é preciso dispor economicamente de incentivos oriundos das repartições das receitas tributárias, cuja menor porcentagem é repassada aos municípios.

Por derradeiro, é impensável a concepção de um planejamento urbanístico desvinculada de um planejamento econômico e social; no entanto, essa integração, em nível municipal, enfrentará sempre uma barreira, pelo fato de os municípios carecerem de competência econômica, cujos limites são estabelecidos em nível federal pela União.

Sendo assim, cabe “[...] ao Poder Público municipal, a competência privativa em legislar sobre interesse local – em que se destaca o planejamento urbano municipal, bem como promover o adequado ordenamento territorial (CF/88, art. 30, inc. I e VIII) ao elaborar o Plano Diretor ou qualquer outro projeto urbanístico. [...]”¹⁶⁴

Resta clara, portanto, a importância dos municípios, cuja competência privativa, garantida pela Constituição Federal, em seu art. 30 e incisos, lhe confere poderes para legislar sobre assuntos de interesse local.

¹⁶³ DIAS, op. cit., p. 123.

¹⁶⁴ DIAS, op. cit., p. 151.

É, sobretudo no município, que juntamente com a participação da comunidade local elabora-se o Plano Diretor, cujos instrumentos contidos no plano serão os norteadores, ou balizadores, para qualquer plano de ação a ser aprovado ou rejeitado pelo Poder Público municipal.

Dessa forma, os instrumentos de execução da política urbana e rural são implementados mediante planejamento municipal, por meio dos planos diretores municipais. A execução da política urbana e rural visa à consecução de direitos fundamentais, mediante a concretização de políticas públicas a serem implantadas nos espaços urbanos e rurais. Acerca do que seja política urbana, colacionou-se um trecho da obra de Dias.

Em se tratando de política urbana, deve-se entender o ordenamento jurídico existente como um complexo instrumental com vistas à consecução de direitos fundamentais donde se incluem a saúde, a moradia, a propriedade privada – cumprindo esta sua função social, o direito à informação, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à educação, ao transporte, à participação popular como expressão da soberania popular, enfim, o direito à vida com dignidade. Além destes direitos previstos em sede constitucional, deve o Poder Público considerar inclusive interesses diretamente relacionados aos valores acima mencionados, mas de amplitude mais abrangente, como a proteção ao meio ambiente, expressão da qualidade de vida, e a necessidade de concretizar políticas públicas nos espaços urbanos em bases sustentáveis.¹⁶⁵

Sendo assim, a execução de política urbana e rural se dá por meio de seus instrumentos, os quais visam ao bem-estar dos habitantes, ao direito à vida com dignidade e ao equilíbrio ambiental, por meio da proteção e preservação do ambiente.

Portanto, a execução da política urbana e rural, por seus instrumentos, deve estabelecer o crescimento ordenado dos espaços, tendo em vista o desenvolvimento das áreas urbana e rural e estabelecendo planos aplicáveis a longo prazo. A obra de Dias relata distintamente qual a abrangência da execução da política urbana.

Falar em política urbana, direito à cidade e desenvolvimento urbano como simples trabalho organizativo e de planejamento de estratégias que se debruce sobre as características locais do espaço urbano sem a consideração de sua história, de sua cultura, de suas diferenças sociais, é criar uma cidade anônima, sem referência ou referencial, uma cidade que não expressará a angustiante necessidade de vida de todos aqueles que lutam pela sobrevivência e por uma vida melhor.¹⁶⁶

Nesse sentido, a execução da política urbana e rural deve considerar a identidade da população que vive no lugar, na medida em que devem ser observadas as características geográficas, históricas, culturais, sociais, ambientais e econômicas de cada lugar, a fim de que

¹⁶⁵ DIAS, op. cit., p. 30-31.

¹⁶⁶ DIAS, op. cit., p. 154.

cada cidade mantenha um referencial, e seus habitantes se identifiquem com o lugar onde vivem.

Sendo assim, a execução da política urbana e rural se dá por instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Terra, mediante a elaboração de plano diretor municipal, que define a estruturação do município, por meio do direito urbanístico.

O direito urbanístico, portanto, possui um conjunto de normas jurídicas reguladoras destinadas a ordenar os espaços habitáveis, tendo como grande instrumento o planejamento. Da obra de Sundfeld, transcreve-se o seguinte:

Entre os mecanismos da atuação urbanística do Poder Público referidos como tais pela Constituição estão seus instrumentos básicos de *estruturação* (os planos, que definem os objetivos da política urbana, devendo-se destacar que a Constituição Federal de 1988 faz do *planejamento* o grande instrumento do direito urbanístico, articulando *competências federais, estaduais e municipais*) e alguns dos instrumentos de *execução* (IPTU progressivo, desapropriação para reforma urbana, imposição do parcelamento ou edificação compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de uso).¹⁶⁷

Dessa forma, a promulgação da Constituição Federal de 1988 fez do planejamento o grande instrumento do direito urbanístico, na medida em que aquele, a partir do Estatuto da Cidade, é capaz de programar por meio de seus instrumentos, a exemplo, os planos diretores, os quais são capazes de ordenar os espaços urbanos e rurais, buscando o desenvolvimento integrado e harmônico das cidades, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico.

Acerca do planejamento urbano e rural e de sua importância para a sustentabilidade socioambiental das cidades, dedica-se um item, em especial, neste trabalho.

4.3 Planejamento urbano e rural e sustentabilidade socioambiental das cidades

O planejamento urbano ou rural, elaborado pela administração municipal, deve levar em conta as necessidades locais, a fim de que sua implantação se torne efetiva e garanta uma aplicação a longo prazo, devendo garantir o desenvolvimento das áreas urbanas e rurais, o crescimento demográfico, bem como as necessidades geradas, a partir da ocupação desse território.

¹⁶⁷ SUNDFELD, op. cit., p. 50-51.

Conforme conceito trazido por Humbert, “planejar significa projetar, traçar, dando idéia de futuro e de objetivos a serem traçados [...]”.¹⁶⁸

O planejamento municipal poderá ser implementado de diversas formas. Acerca disso, leciona Sirvinskas:

O planejamento municipal poderá ser implementado por meio do plano diretor, do parcelamento do uso e da ocupação do solo, do zoneamento ambiental, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, dentre outros instrumentos igualmente importantes que podem ser utilizados pelo Município.¹⁶⁹

Sendo assim, a implantação de um planejamento pode ser efetivada mediante diversos instrumentos à disposição do gestor público, o qual, juntamente com a população, diagnosticará as necessidades e atividades a serem implantadas em cada cidade em particular.

Planejamento, portanto, envolve a elaboração de um plano, em que se projeta o crescimento populacional, a expectativa de vida dos habitantes, as migrações, bem como se definem as áreas que poderão ser ocupadas, conforme as características geográficas, traçando, a partir de uma visão de futuro, as necessidades de cada cidade.

Assim, “o planejamento deve ter um caráter de disciplinamento do uso do solo, permitindo a ocupação de áreas em função das suas características ambientais”.¹⁷⁰

Acerca da implantação de um projeto de planejamento, o urbanista Bardet apresenta cinco etapas para o estabelecimento de um projeto regional, quais sejam: “as investigações e as análises; avaliação crítica das necessidades e das atividades; síntese ou composição do plano diretor propriamente dito; os programas de aplicação e a ordem de urgência; a aplicação educativa e as colocações do plano”.¹⁷¹

A elaboração de um plano e a efetiva aplicação do planejamento envolvem um processo de análise local das carências e potencialidades de uma cidade; portanto, sua elaboração não deve estar adstrita apenas a uma pequena parcela de profissionais, mas sim deve haver uma integração de planejadores e profissionais com formação ambientalista.

Leciona Mota, que a relação abrangente entre setores demonstra a importância da elaboração de um plano e, ainda, confirma que deve haver a interdependência dos profissionais envolvidos, a fim de garantir a proteção do meio ambiente.

¹⁶⁸ HUMBERT, op. cit., p. 73.

¹⁶⁹ SIRVINSKAS, op. cit., p. 117.

¹⁷⁰ MOTA, op. cit., p. 307.

¹⁷¹ BARDET, op. cit., p. 54.

Além dos técnicos já normalmente envolvidos com o planejamento urbano, alguns outros precisam participar da equipe, quando este trabalho é feito visando à conservação ambiental. Assim, no planejamento do setor físico-territorial deverão trabalhar arquitetos, engenheiros civis, engenheiros ambientalistas, engenheiros agrônomos, geógrafos, hidrólogos, ecólogos, urbanistas, meteorologistas, biólogos, geólogos, etc. O setor econômico-social deverá ser desenvolvido por demógrafos, sociólogos, estatísticos, economistas, psicólogos, assistentes sociais, bacharéis em Direito, entre outros.¹⁷²

Portanto, a interdependência de profissionais envolvidos no processo de planejamento garante a transdisciplinariedade de diversos setores; na medida em que cada profissional representa seu setor em particular, a elaboração do plano passa a ter abrangência sistêmica, ou seja, embora cada fase possua uma determinada função, está ligada por uma interdependência na busca por um fim comum.

Dessa forma, a elaboração de um plano, por meio da interdependência de profissionais deve considerar o momento atual e trazer consigo uma visão de futuro, na qual o plano inclua projetos em longo prazo, na medida em que o projeto de cidade deve prever o desenvolvimento de cada lugar, o aumento do número de habitantes e necessidades cidadinas em geral.

Sendo assim, a elaboração de um plano implica previsões, cuja aplicação se dá a longo prazo, mesmo porque há que se considerar o aspecto econômico do solo urbano, conforme leciona Silva em sua obra, cujo trecho segue transcrito.

Cabe, porém, considerar uma faceta urbanística ligada ao aspecto econômico do plano diretor, qual seja: o *aspecto econômico do uso do solo urbano*. O plano há de projetar a longo prazo a necessidade de solo para fins residenciais, para ruas e para espaços livres, a fim de atender a demanda da população crescente, segundo previsões estabelecidas. Há que prever também o solo destinado a uso industrial e comercial, em face do interesse e projeções do desenvolvimento da industrialização e do comércio; especialmente, deve organizar núcleos industriais, reservando área para tanto, se assim for aconselhável em face da realidade local.¹⁷³

O planejamento, portanto, muito além de um projeto, deve estar acompanhado de um programa de aplicação visando à concretização das metas estabelecidas no plano, as quais devem compreender a ordenação do espaço geográfico, de modo a garantir que o ambiente preservado proporcione qualidade de vida aos habitantes.

Sendo assim, o planejamento objetiva o crescimento ordenado das cidades, aliado ao desenvolvimento social, ambiental e econômico, na medida em que a sustentabilidade das cidades será efetivamente conquistada a partir da aplicação do planejamento.

¹⁷² MOTA, op. cit., p. 309.

¹⁷³ SILVA, op. cit., 2007a. p. 141.

Nesse sentido, segue um excerto da obra de Dias, que trata do tema. Eis o entendimento defendido pela autora.

Observa-se, mais uma vez, o planejamento urbano em prol do bem-estar e em função da qualidade de vida da população urbana, isto é, um processo de planejamento e política urbana amoldados, adequados às necessidades de seus cidadãos, objetivando que o crescimento urbano se realize de forma planejada, em harmonia com o crescimento econômico, para que este intente o bem-estar social e se revele em fim e meio para desenvolvimento humano.¹⁷⁴

Para tanto, é preciso considerar que o desenvolvimento humano está adstrito ao desenvolvimento ambiental e econômico, tendo em vista que o equilíbrio da tríade – social – ambiental – econômico, resultará em uma vida com dignidade. “O compromisso imposto aos administradores locais é de resgate histórico das cidades, recompor o presente, ordenando e organizando a vida urbana, como lugar e forma de viver a cidadania e assegurar a dignidade para todos.”¹⁷⁵

Nesse sentido, Séguin e Carrera abordaram que se faz necessária a imposição de um planejamento, pois os problemas não podem ser solucionados na base do imprevisto.

A imposição de um planejamento encontra ainda respaldo na afirmativa de que as cidades não podem ter seus problemas solucionados na base do imprevisto, de disputas pessoais pelo poder ou de sentimentos bairristas. A feudalização de territórios ou de competências não pode ser admitida quando o prejuízo é ambiental ou urbano. O planejamento é uma necessidade no mundo moderno e não simples tecnicismo, tornando-se mister a adoção de respostas holísticas para os questionamentos urbano-ambientais.¹⁷⁶

O Estatuto da Cidade dispõe, em seu art. 2º, IV, como uma das diretrizes da política urbana, o planejamento, que tem por objetivo a distribuição espacial da população, pelo uso e ocupação do solo, bem como a distribuição das atividades econômicas garantindo, portanto, o desenvolvimento das funções sociais e ambientais das cidades nas áreas urbanas e rurais.

Todavia, mesmo após a Lei 10.257/2001 o que se percebe é que “As periferias e a área rural continuam sem regras de ocupação, mesmo após o advento do Estatuto da Cidade, que manda planejar todo o território do município”.¹⁷⁷

Para tanto, o direito urbanístico, mediante seu instrumento, o planejamento, que, por sua vez, utiliza-se de plano diretor para garantir o desenvolvimento e a expansão, tanto da

¹⁷⁴ DIAS, op. cit., p. 159.

¹⁷⁵ RECH, op. cit., p. 238.

¹⁷⁶ SÉGUIN; CARRERA, op. cit., p. 136.

¹⁷⁷ RECH; RECH, op. cit., p. 31.

área urbana quanto da área rural, deve ser implantado de forma efetiva pelos gestores públicos.

Dessa forma,

tornando-se um continuum, o espaço urbano já não se distingue tanto do espaço rural. Diminuída a diferença na realidade, ela se vê ampliada na imaginação. É assim que os ecologistas, procurando em vão o campo que se escorre entre nossos dedos, aproximam-se do ideal da floresta que, na Idade Média, era, ao contrário, lugar de repulsa. A floresta lhes parece de repente mais natural. Ela se torna, como uma imagem perfeitamente invertida, encarnação sedutora da natureza.¹⁷⁸

O que se pretende com o planejamento, que será efetivamente aplicado por meio do plano diretor, é a organização das cidades de forma a estabelecer e definir a área urbana e a área rural, bem como definir, por meio do zoneamento, zonas residenciais, industriais, comerciais, de lazer; zonas especiais para o desenvolvimento turístico e zonas de preservação permanente.

Nesse sentido, a definição do que seja área urbana e área rural, a partir do zoneamento, deve ser aplicada para determinar o uso adequado e racional do solo, e utilizar de forma sustentável os recursos naturais existentes.

Acerca da utilização sustentável do meio, Séguin traz definição em sua obra, que segue transcrita.

Em termos ambientais, os espaços urbanos são dependentes de energias e recursos naturais externos, pressionados para a adoção de um modelo de auto-sustentabilidade de difícil consecução na prática se divorciada da participação popular e do terceiro setor, durante o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Cria-se uma política para a sustentabilidade das cidades, garantindo o direito à terra urbana, à moradia (art. 6º da CRF), ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.¹⁷⁹

Sendo assim, tendo em vista que os espaços urbanos e rurais utilizam-se dos recursos naturais e são dependentes das energias geradas pelo meio natural, a utilização do meio ambiente natural deve dar-se de forma racional com o uso de fontes renováveis, a fim de assegurar a sustentabilidade socioambiental.

Portanto, é preciso que o meio ambiente criado seja ocupado adequadamente de forma a garantir a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente natural. Dessa forma,

¹⁷⁸ LE GOFF, op. cit., p. 148-149.

¹⁷⁹ SÉGUIN, op. cit., p. 5-6.

a sustentabilidade ambiental será assegurada, a partir do momento em que for incitado “o esforço conjunto para a efetivação de condições de vida digna e desenvolvimento econômico para a sociedade urbana, de forma a se manter seu ecossistema como base e suporte de vida. [...] utilização racional do ambiente natural paralelamente à administração das necessidades sociais de forma eficiente, democrática e equânime.”¹⁸⁰

Um exemplo recorrente é a aprovação de loteamentos sem as devidas normas urbanísticas e índices de ocupação, os quais, em sua maioria, são aprovados sem disciplinar normas de construção, sem a previsão de áreas verdes, sistema viário compatível com a trafegabilidade entre bairros; enfim, são criados e aprovados sem a previsão de um planejamento que perdure a longo prazo.

Acerca da aprovação de loteamentos, traz-se um excerto da obra de Mota, o qual, com acuidade, descreveu resumidamente quais as condições mínimas exigidas para criação e aprovação de loteamentos.

Na aprovação de loteamentos, podem ser disciplinados, através de lei específica: dimensões mínimas dos lotes; taxas de ocupação e de permeabilidade; áreas a serem destinadas à recreação e aos outros usos comunitários dimensões de vias públicas; infra-estrutura mínima exigida; outros índices urbanísticos.¹⁸¹

Portanto, o direito urbanístico, por seu instrumento de planejamento, definirá, a partir do plano diretor, os índices de ocupação, as normas de construção, o ordenamento dos espaços urbanos e rurais, os quais serão definidos pelo zoneamento, a fim de que as cidades cresçam de forma ordenada e garantam o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar dos habitantes.

Ainda, conforme, ensinamentos de Mota, segue um trecho que descreve, de forma abrangente, as definições a serem impostas pelo órgão responsável, no tocante à aprovação de loteamentos. Nesse sentido, aponta quais são as normas a serem estabelecidas.

Compete ao órgão responsável pela aprovação dos projetos de loteamento orientar o parcelamento da área de modo a garantir: áreas livres, internas e externas aos lotes, visando ao controle da erosão e da infiltração da água; tamanhos de lotes e recuos, de forma que seja possível a execução de fossas e poços, onde não existem sistemas públicos de saneamento; uma melhor distribuição dos espaços livres de uso comum; a manutenção das condições de drenagem; a adoção de faixas de proteção de recursos hídricos; a previsão de densidades compatíveis com a capacidade de utilização do local; o controle dos movimentos de terra, cortes e aterros; o traçado das vias públicas de acordo com a topografia do local.¹⁸²

¹⁸⁰ DIAS, op. cit., p. 47.

¹⁸¹ MOTA, op. cit., p. 289.

¹⁸² MOTA, op. cit., p. 289-290.

Sendo assim, quando se trata de uma intervenção no meio ambiente natural, a exemplo dos loteamentos, deve-se implementar as normas urbanísticas previstas no planejamento, a fim de que a aprovação dos loteamentos esteja em conformidade com a ocupação e o uso do solo, bem como seja viabilizado um crescimento e desenvolvimento a longo prazo.

O que se pretende, portanto, é que as cidades aliem seu crescimento ao desenvolvimento integrado e harmônico, tanto da área urbana quanto da área rural, utilizando-se do planejamento, como um instrumento do direito urbanístico, a fim de regular os espaços urbanos e rurais, com vistas à preservação e recuperação do meio ambiente natural.

Acerca de crescimento, que deve ocorrer de forma equilibrada, Sundfeld assim leciona em sua obra:

[...]. O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada.¹⁸³

Portanto, o crescimento não é um objetivo, é o equilíbrio, e este, por sua vez, deverá estar pautado pelo planejamento, que deve prever, mediante planos, a expansão das cidades de forma ordenada, a fim de garantir o desenvolvimento social, ambiental e econômico, de forma a restringir o crescimento aos limites da sustentabilidade.

¹⁸³ SUNDFELD, op. cit., p. 55.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do tema proposto buscou apresentar o direito urbanístico como instrumento de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada.

Para tanto, o direito urbanístico se utiliza do instrumento de planejamento urbano e rural, a fim de garantir o equilíbrio ambiental, social e econômico, sendo, portanto, um instrumento de resgate, manutenção e fiscalização do meio ambiente em favor de um desenvolvimento sustentável.

O exercício do direito de propriedade pode ser diretamente afetado quando se visa à proteção do meio ambiente. A intervenção na propriedade privada, considerada inviolável e inatingível, começa a sofrer transformações, eis que, além de uma visão eminentemente patrimonial e econômica, a propriedade privada deve garantir a proteção e manutenção dos recursos naturais à sua disposição.

Portanto, os poderes do proprietário são limitados e relativizados pelo interesse de uma coletividade, que afirma o caráter essencialmente socioambiental que uma propriedade deve atender, na medida em que o atendimento da função socioambiental é exigência constitucional.

Nesse sentido, o uso que o proprietário faz de sua propriedade é responsável pela garantia do desenvolvimento socioambiental das cidades, o qual deve levar em conta as características e identidades de cada lugar, de cada cidade em particular; portanto, a implantação de um planejamento, como meio de desenvolvimento da política urbana, rural e de ocupação, deve considerar as necessidades de cada cidade em particular e de seus habitantes.

A cidade, portanto, deve ser contemplada de forma interdependente, na medida em que as relações, dentro de uma cidade, contemplam dimensões naturais, culturais, sociais, econômicas e urbanas diversas, as quais são responsáveis por imprimir a identidade e as características de cada lugar em particular.

Dessa forma, o atendimento da função socioambiental da propriedade urbana e rural é garantido pela efetiva implantação de um planejamento urbanístico, que se dá na elaboração de planos diretores.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, pois é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano

plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, bem como englobar o território do município como um todo.

Portanto, a elaboração e implantação efetiva do planejamento deve ser entendida como um instrumento de ordenação dos espaços urbanos e rurais, já que os planos urbanísticos contemplam a criação de espaços, a partir de uma divisão do território, que possa delimitar a expansão urbana e rural, e a distribuição espacial da população, de forma a garantir o desenvolvimento das cidades, a qualidade de vida dos habitantes e o equilíbrio ambiental.

Sendo assim, o direito urbanístico, por seu instrumento de planejamento, tem por objetivo garantir o equilíbrio, e este, por sua vez, deverá estar pautado pelo planejamento, que deve prever, nos planos, a expansão das cidades de forma ordenada, a fim de garantir o desenvolvimento social, ambiental e econômico, e restringir o crescimento aos limites da sustentabilidade do meio ambiente.

É preciso, portanto, retomar o tempo perdido concretizando-o em ações positivas, para que cada um se sinta responsável pela manutenção e proteção do meio ambiente e assumam um comportamento ético, pautado por escolhas sustentáveis e naturalmente viáveis. Trata-se, portanto, de uma conscientização ecológica individual.

Somos, portanto, responsáveis pelo lugar onde vivemos, seja no meio urbano, seja no meio rural; para tanto, nossas atitudes e comportamentos, em relação ao meio ambiente, não devem ser apenas no sentido de exigir o equilíbrio do meio. Temos o dever preventivo de manter o meio equilibrado.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- _____. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- BARDET, Gaston. *O Urbanismo*. Tradução de Flávia Cristina S. Nascimento. 2. ed. Campinas: Papyrus, 2001.
- BENATTI, José Heder. *O meio ambiente e os bens ambientais*. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueneu (Org.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- BOFF, Leonardo. *Ética da vida*. Rio de Janeiro: Sextante, 2005.
- BORGES, Roxana. *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988.
- _____. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.
- _____. *Lei 4.504*, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Brasília, 1964.
- _____. *Lei 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002.
- _____. *Lei 4.717*, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Brasília, 1965.
- _____. *Lei 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981.
- _____. *Lei 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 1985.
- _____. *Lei Estadual 11.520*, de 3 de agosto de 2000. Dispõe sobre o Código Estadual de Meio Ambiente. Rio Grande do Sul, 2000.
- BUENO, Cassio Scarpinella. Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 393-403.

- CARLOS, Ana Fani A. *A Cidade*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Edameris, 1967. v. II.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- DANTAS, Fabiana Santos. Gerenciamento de recursos hídricos: uma análise crítica da Lei nº 9.433/97. In: KRELL, Andreas J. (Org.) *A aplicação do direito ambiental no estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- DEEBEIS, Toufic Daher. *Elementos de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária, 1999.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. cap. V.
- DIAS, Daniella S. *Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2002.
- DORST, Jean. *Antes que a natureza morra*. Tradução de Rita Buongermino. São Paulo: Edgard Blücher; Ed. da Universidade de São Paulo, 1973.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2009.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil pelo dano ecológico. *Revista da Consultoria Geral do Estado*, Porto Alegre, v. 8, n. 22, 1978.
- FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FIORILLO, Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 271-292.
- GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Instrumento de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da*

cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 121-136.

HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ISERHARD, Antônio Maria. A função sócio-ambiental da propriedade no Código Civil. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul: Educs, v.2, n. 2/3, p. 209-212, 2003/2004.

LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades*. Tradução de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Ed. da Unesp, 1998.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

_____. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexu causal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LOVELOCK, James. *A vingança de gaia*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2010. t. VI, cap. I.

McKIBBEN, Bill. *O fim da natureza*. Tradução de A. B. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MOTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Abes, 2003.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MUKAI, Toshio. *Direito urbanístico e ambiental*. 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OSORIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Juruá, 2003.

PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

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

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Org.). *O direito e o desenvolvimento sustentável*: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005.

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

ROCHA, Leonel Severo. Da epistemologia jurídica normativista ao construtivismo sistêmico. In: ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAM Jean (Org). *Introdução à teoria do sistema autopoiético do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 9-44. cap.1.

ROSA, Luís Carlos. Conscientização ecológica: uma questão de sobrevivência. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo: Ediuri, v.4, n.7, p. 223-237, jul./dez. 2009.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. *Licença urbanística*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil*: território e sociedade no início do século XXI. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. *Economia espacial*: críticas e alternativas. Tradução de Maria Irene Q. F. Szmrecsányi. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. *Metamorfozes do espaço habitado*. 5.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *Técnica. espaço, tempo*: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SÉGUIN, Elida; CARRERA, Francisco. *Planeta Terra*: uma abordagem de direito ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SERRES, Michel. *O contrato natural*. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, s/d.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007a.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b.

SILVA, José Robson da. *Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de direito: lições de direito do ambiente*. Lisboa: Almedina, 2002. cap. IV.

SINGER, Peter. *Ética prática*. São Paulo: M. Fontes, 2002.

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

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Urbanização, estatuto da cidade e meio ambiente. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul: Educs, v.3, n. 4, jan./jun. p. 23-51. 2005.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MICHALSKI, Carla Adriana. Organizações, riscos e responsabilidade socioambiental. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). *O Direito na sociedade de risco: dilemas e desafios socioambientais*. Caxias do Sul: Plenum, 2009. p. 163-173. cap. IV.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45-60.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

VULCANIS, Andréa. *Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.