

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**CAROLINE D’ANDREA DE MEDEIROS**

**JUSTIÇA SOCIAL E OCUPAÇÃO URBANA NO ESTADO DEMOCRÁTICO  
DE DIREITO**

São Leopoldo

2007

**CAROLINE D' ANDREA DE MEDEIROS**

**JUSTIÇA SOCIAL E OCUPAÇÃO URBANA NO ESTADO DEMOCRÁTICO  
DE DIREITO**

Monografia apresentada à Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Felipe Oxley da Rocha

São Leopoldo

2007

*Deves ensinar a teus filhos que o chão debaixo de teus pés são as cinzas de nossos antepassados. Para que tenham respeito ao país, conta a teus filhos que a riqueza da terra são as vidas da parentela nossa. Ensina a teus filhos o que temos ensinado aos nossos: que a terra é nossa mãe. Tudo quanto fere a terra fere os filhos da terra. Se os homens cospem no chão, cospem sobre eles próprios. De uma coisa sabemos: a terra não pertence ao homem, é o homem que pertence à terra. Disto temos certeza. Todas as coisas estão interligadas, como o sangue que une uma família. Tudo está relacionado entre si. Tudo quanto agride a terra, agride os filhos da terra. Não foi o homem quem teceu a trama de vida: ele é meramente um fio da mesma. Tudo que ele fizer à trama, a si próprio fará.*

Carta que o índio Seattle, cacique da tribo Duwamish, escreveu em 1855 para o então Presidente dos Estados Unidos, Franklin Pierce.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os meus familiares e amigos, que muito me apoiaram e me incentivaram a continuar sempre estudando.

Agradeço aos colegas da Prefeitura Municipal de Sapucaia do Sul, que se mostraram dispostos e solícitos em me auxiliar nesta pesquisa.

Agradeço a simpática acolhida do professor Doutor Álvaro Felipe Oxley da Rocha.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito, por acreditarem no meu potencial e pela atenção e interesse dispensados para com a minha pessoa.

Agradeço em especial à *Mamy*, que aos meus 07 anos me presenteou com a minha primeira coleção de livros, despertando assim meu gosto pela leitura e pelos estudos.

## **RESUMO**

Este trabalho pretende desenvolver uma análise sobre a ocupação irregular de áreas de preservação permanente em meio urbano, definidas no Código Florestal Brasileiro, apresentando dados para o desenvolvimento de um saber crítico e propositivo da comunidade acadêmica sobre o tema, permitindo assim, que se vislumbrem soluções possíveis para o problema. Para tal intento, em um primeiro momento torna-se necessário apresentar elementos do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico, visando a criação de uma base para informar ao leitor e permitir, que em um segundo momento, quando da apresentação do caso, tenha condições de formar sua própria crítica. Ademais para a contextualização do problema levantado traz-se o exemplo privilegiado da urbanização do município de Sapucaia do Sul e sobre a ocupação irregular de áreas de preservação permanente no meio urbano, bem como a possibilidade de regularização fundiária neste caso, onde a realidade fática não difere da dos outros municípios brasileiros.

## **ABSTRACT**

This work intends to develop an analysis on the *Permanent Preservation Areas Occupation* of the Brazilian Forest Code in the urban way and to present specific information for the development of critical knowledge and proposition to the academic community on this subject. For such intention, at first moment one becomes necessary to present Environmental Law and Urbanization Right elements creating a base to inform the reader has conditions to form its proper critical one. In order to specify the raised problem, brings the following example of the urbanization in Sapucaia do Sul city, specifically on the areas of permanent preservation. Searching for propositions, the work shows the real situation in this local, where the reality does not differ from the other Brazilian cities.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	09
<b>Primeira Parte</b>	
<b>Capítulo I – Direito Ambiental</b> .....	14
1.1 O Brasil- Colônia .....	16
1.1.1 Ordenações Afonsinas .....	17
1.1.2 Ordenações Manuelinas .....	18
1.1.3 Ordenações Filipinas .....	20
1.1.4 A legislação ambiental vigente no Brasil Colônia do século XVII.....	21
1.1.5 A legislação ambiental vigente no Brasil Colônia do século XIX .....	28
1.2 O Brasil do Período Imperial .....	32
1.3 A República Brasileira .....	35
1.3.1 Constituição Federal de 1988 .....	49
1.3.2 Política Nacional dos recursos Hídricos, Lei dos Crimes Ambientais, Estatuto da Cidade e Código Civil de 2002 .....	57
1.4 Cidadania Ambiental .....	63
<b>Capítulo II – Direito Urbanístico</b> .....	76
2.1 Cidades e urbanização .....	77

2.2 Urbanização do Brasil: cidades brasileiras .....	84
2.3 Estatuto da Cidade .....	108
2.4 Função sócio-ambiental da propriedade privada .....	120
<b>Segunda Parte</b>	
<b>Capítulo III – Estudo de caso</b> .....	132
3.1 Áreas de preservação permanente .....	132
3.1.1 As funções ecológicas das áreas de preservação permanente .....	139
3.1.2 Áreas de preservação permanente e a questão da água .....	144
3.1.3 A questão da proteção das Dunas e Falésias .....	148
3.1.4 Área de preservação permanente e a Medida Provisória 2.166-67 de 24/08/2001	
151	
3.1.5 Áreas de preservação permanente e a Resolução CONAMA 369/2006 .....	161
3.2. Estudo de caso .....	172
3.2.1 Possibilidade de regularização da ocupação irregular próxima ao Loteamento	
Jardim Imperatriz em áreas de preservação permanente no entorno do Arroio José	
Joaquim no Município de Sapucaia do Sul – RS .....	184
<b>Conclusão</b> .....	190
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	198
<b>Normas Utilizadas</b> .....	207
<b>Anexos</b>	



## 1 DIREITO AMBIENTAL

Os resquícios históricos da consciência ecologia, da proteção da natureza são muito antigos e tem como fundamento a Bíblia Sagrada, que prega o julgamento do homem por aquilo que fizer contra a natureza e exalta o meio ambiente como criação divina. Assim, a *Terra é do Senhor e tudo que há nela; o mundo e todos os que nela habitam.* - Salmo 24:1. <sup>1</sup>

O documento mais antigo que se tem conhecimento, sob o ponto de vista individual, seria a *Confissão Negativa*, que é um papiro encontrado com as múmias do Novo Império Egípcio. Este documento fazia parte de *O Livro dos Mortos*, que data de três milênios e meio. Trechos extraídos deste livro faziam parte do testamento do morto, a saber: *Homenagem a ti, grande Deus, Senhor da Verdade e da Justiça! / Não fiz mal algum... / Não matei os animais sagrados / Não prejudiquei as lavouras... / Não sujei a água / Não usurpei a terra / [...] Sou puro, sou Puro!* <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Salmos Edição Pastoral*. 3 ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1990, p.53.

<sup>2</sup> *O Livro dos Mortos do Antigo Egito: o primeiro livro da humanidade*. Trad. Edith de Carvalho Negraes. 9 ed. São Paulo: Hemus Editora Ltda, 1994, ps.137-138. Vide também *O Livro Egípcio dos Mortos*. Trad. Octávio Mendes Cajado. São Paulo: Editora Pensamento.

O estudo ora apresentado busca apresentar o Direito Ambiental por meio da legislação que vigorou e/ ou vigora no País. Para tanto, foi realizado um resgate cronológico da memória nacional acerca da evolução histórica das leis ambientais brasileiras do período do descobrimento do Brasil até os dias atuais, procurando localizar historicamente a proteção das áreas de preservação permanente, tal como conhecidas atualmente, e proteções anteriores que, mesmo sem esta denominação, objetivavam a preservação dos mesmos valores ambientais.<sup>3</sup>

Verifica-se no decorrer da pesquisa uma forte e ampla legislação protecionista ambiental vigente em nosso País desde o século XVI, contudo totalmente desconhecida e ineficaz, conforme é apontado no decorrer deste.

É importante ressaltar que no decorrer da leitura o leitor irá se deparar com “saltos” de épocas – temporais - significativos, eis que se busca indicar a influência dos colonizadores na realidade, por meio de referenciais históricos, contrapondo as legislações antigas às atuais por meio de similitude.

Além disso, visa traçar um panorama da atual situação de crise ambiental que se enfrenta, dando enfoque à cidadania ambiental como requisito indispensável à formação do Estado de Direito Ambiental.

---

<sup>3</sup> De acordo com SIRVINSKAS (SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p.15-16) a proteção jurídica do meio ambiente no Brasil pode ser dividida em três períodos: o primeiro do descobrimento (1.500) até a vinda da Família Real (1.808), com algumas normas isoladas de proteção aos recursos naturais que se escasseavam na época, como o Pau-Brasil, o segundo da vinda da Família Real até a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, caracterizado pela exploração desregrada do meio ambiente, pelas soluções simplórias oferecidas pelo Código Civil aos conflitos de vizinhança, pela preocupação com a conservação e pela tutela do que tinha valor econômico, o terceiro começa com a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, dando ensejo ao que o autor chama “fase holística”, que consiste em proteger de maneira íntegra o meio ambiente via sistema ecológico integrado.

## 1. 1. O Brasil-Colônia

De acordo com o entendimento de José Gomes Bezerra Câmara, em sua obra *Subsídios para a História do Direito Pátrio* clareia, com o que se concorda ser *a ordem jurídica, com seus postulados, [é] um resultado de fatores históricos nem sempre relevantes na sua aparência, conquanto essenciais no seu desenvolvimento sucessivo*<sup>4</sup>.

A partir deste entendimento procura-se fazer um exame simultâneo da história e das normas jurídicas portuguesas, pois a este país o Brasil esteve subordinado jurídica, política e economicamente, de forma quase ininterrupta até o início do século XIX, com base na obra de Ann Helen Wainer, *Legislação ambiental brasileira*<sup>5</sup>, para desta forma passar a construir o Direito Ambiental.

Contudo, para o correto entendimento da estrutura colonial brasileira é importante lembrar que era voltada apenas para atender às necessidades de fornecimento de gêneros tropicais de grande valor econômico para Portugal e outros países aos quais o Brasil esteve subordinado. Ocorrendo o mesmo com as normas jurídicas ambientais, que foram ditadas pelas autoridades da Coroa portuguesa e estrangeiras, estas últimas durante os curtos períodos de dominação espanhola e holandesa, ocorridos respectivamente nos séculos XVI e XVII, mas sempre com o objetivo de resguardar os interesses financeiros reais nas terras coloniais brasileiras.

---

<sup>4</sup> CÂMARA, José Gomes Bezerra. *Subsídios para a História do Direito Pátrio*. Tomo I (1500-1769), 2 ed. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira Editora, 1973, pág.01.

<sup>5</sup> WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. Esta parece ser a obra mais completa acerca da legislação ambiental brasileira, motivo pelo qual a grande maioria dos elementos históricos deste Capítulo, no período do descobrimento do Brasil até a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foram retirados dela.

### 1. 1. 1 Ordenações Afonsinas

Ao tempo em que o Brasil foi descoberto, vigoravam em Portugal as Ordenações<sup>6</sup> Afonsinas, primeira compilação europeia, cujo trabalho de compilação foi concluído no ano de 1446. Esta legislação vigorou nas duas primeiras décadas do descobrimento.

Para a confecção destas ordenações cujo nome homenageia o rei que ocupava o trono português, D. Afonso V, seus compiladores tiveram como fonte básica o Direito Romano e Canônico, além de leis promulgadas desde D. Afonso II, determinações e resoluções das Cortes, celebradas a partir de D. Afonso IV e as concordatas dos reis antecessores, D. Diniz, D. Pedro e D. João.

Segundo informação de Ann Helen Wainer<sup>7</sup>, foi no reinado de D. Afonso Henriques que surgiram as primeiras disposições legislativas protetoras do meio ambiente<sup>8</sup>, por meio da proteção das florestas portuguesas, disposições estas que foram aumentando posteriormente nos reinados seguintes até D. Manuel. Observe-se aqui o

---

<sup>6</sup> As ordenações eram compilações realizadas pela Coroa/Rei de todas as normas existentes a certo tempo. Eram nominadas de acordo com o nome do Rei que as realizava. As ordenações antecedem a codificação – pré-codificação. Posteriormente tem-se a ruptura da tradição jurídica e o Código Civil Francês vem com a solução para qualquer conflito. Com a codificação a legislação é elaborada pelo parlamento e busca proteger o cidadão do Estado e da Monarquia, tem-se então um pressuposto político e ideológico. Para saber mais sobre o tema, CANARIS, Claus Wilhem. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito privado*. Trad. A. Menezes Cordeiro. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. e DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>7</sup> WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p.05. Este dado é do livro *Repovoamento Florestal – Cadernos de Ressurgimento Nacional*, de autor anônimo e que data provavelmente do final do século XIX.

<sup>8</sup> No Brasil consagrou-se o uso da expressão *meio ambiente*. Em Portugal e na Itália utiliza-se apenas a palavra *ambiente*. Com razão, pois *meio* e *ambiente* acabam por resultar em redundância. Meio ambiente, que os norte-americanos chama *environnement* e os espanhóis ou hispano-americanos *entorno*, é expressão difícil de ser conceituada. (FREITAS, Wladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2 ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.17.).

resguardo de espaços territoriais especialmente protegidos, eis que protegia-se as florestas.

Disto infere-se que a preocupação real com a proteção das riquezas florestais, existe desde muito e que a legislação sempre se ocupou em regular o meio ambiente, que foi especialmente motivada pela necessidade premente do emprego das madeiras para o impulso da almejada expansão ultramarina portuguesa, de forma que a legislação portuguesa protegia principalmente os interesses da Coroa.<sup>9</sup>

Pode-se afirmar então que a legislação portuguesa era bastante evoluída pois, por exemplo, a 12 de março de 1393, o corte deliberado de árvores frutíferas foi proibido – e tipificado como crime de injúria ao rei – por meio da ordenação determinada pelo rei D. Afonso IV, e posteriormente compilada às Ordenações Afonsinas.

No Brasil-Colônia a primeira riqueza permutável foi o pau-brasil, que era muito importante devido a sua utilidade para as indústrias de tecido, pois que desta madeira extraía-se uma tinta vermelha, excelente para atingir panos de lã e de seda.

### **1. 1. 2 Ordenações Manuelinas**

As Ordenações Manuelinas foram compiladas para satisfazer ao capricho e a vaidade pessoal do rei D. Manuel, preocupado em ter seu nome vinculado à história da legislação portuguesa. Assim, as leis extravagantes decretadas no período de 1446 à 1521 foram em grande parte incorporadas às novas ordenações.

---

<sup>9</sup> FREITAS, Wladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2 ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.19.

Foi à época introduzido o conceito de zoneamento ambiental ao vedar a caça em determinados lugares, tais como Lisboa, Santarém, Coimbra, prevendo inclusive recompensa para quem acusasse o caçador. A proibição da caça remonta a proteção da fauna silvestre, um dos objetivos atuais da existência de espaços territoriais especialmente protegidos – inciso III, §1º, art. 225 da CF/88 -, qual seja, a manutenção dos ecossistemas. Atualmente tem-se no Brasil o país o zoneamento ambiental e as unidades de conservação que estão reguladas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/00).

Foi mantida a anterior tipificação do corte de árvores frutíferas como crime e é acrescentada a noção da teoria da reparação do dano ecológico de forma bastante avançada, pois às árvores abatidas eram atribuídos valores que variavam de “mil reais” a “cruzados” e, quanto mais valiosa era a árvore, mais severa a pena do infrator. Por isso, se a árvore tivesse valor igual ou superior a “trinta cruzados”, a pena para o infrator era o degredo permanente para a Ilha de Sam Thomé.<sup>10</sup>

Estes dispositivos legais extraídos das Ordenações Manuelinas vão vigorar em Portugal e no Brasil-Colônia até o início do século XVII, quando sofrerão nova alteração e compilação.

### **1. 1. 3 Ordenações Filipinas**

---

<sup>10</sup> *Ordenações Manuelinas*. Livro V. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p.301-302.

Paralelamente, a crescente devastação das florestas em solo português, devido ao corte desmedido das árvores, cuja madeira era na maior parte utilizada para a construção dos navios, D. Filipe I - a partir de 1580, o Brasil passa para o domínio espanhol sob Filipe II, que iniciou seu reinado em Portugal sob o nome de Filipe I -, a 09 de junho de 1594, expediu uma carta regimento, que contém um verdadeiro zoneamento ambiental, na qual delimita as áreas das matas que deveriam ser guardadas. Novamente aqui observa-se a proteção de espaços territoriais especialmente protegidos, tal qual as áreas de preservação permanente que tem-se atualmente.

Em 05 de junho de 1595, o monarca expede um alvará mandando compilar todas as leis de Portugal. Então, as Ordenações Manuelinas são revistas e as novas ordenações têm como fonte as duas compilações anteriores, além da coleção Sebastiãoica, as leis gerais, os forais, os costumes, as decisões das Cortes e os assentos das Casas de Suplicação e do Porto, bem como as fontes estrangeiras provenientes do Direito Romano, Canônico e do Visigótico – Direito Germânico.

As Ordenações Filipinas passaram a vigorar em 11 de janeiro de 1603 e eram obrigatórias no reino e nas colônias portuguesas, tendo vigorado no Brasil, mesmo depois de decretado o Código Civil Brasileiro de 1916.<sup>11</sup> E, em termos de inovações podemos mencionar o incentivo à plantação de árvores em terrenos baldios.

Ainda, era expressamente proibido a qualquer pessoa jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas. Era

---

<sup>11</sup> A quem diga que o direito brasileiro é mais português do que o próprio direito português, eis que este deixou de se aplicado em Portugal e continuou sendo aplicado no Brasil, nesse sentido WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

inclusive prevista uma recompensa para quem delatasse o infrator, de modo a estimular o povo a cuidar do patrimônio da Coroa.<sup>12</sup>

#### **1. 1. 4 Legislação ambiental vigente no Brasil Colônia no século XVII**

Para proteger a exploração e regulamentar o comércio das riquezas naturais e o trabalho da mão-de-obra escrava composta por índios e negros no Brasil Colônia, foi sendo editada uma legislação suplementar conhecida por legislação extravagante às Ordenações Filipinas e aos forais. Infelizmente a legislação era inoperante pois era extremamente esparsa, confusa e mal sistematizada. E, no tocante à legislação ambiental, editada especialmente para vigorar no Brasil Colônia, encontra-se várias determinações reais sob a forma de leis, alvarás, cartas régias e regimentos<sup>13</sup>.

É interessante verificar a proteção dos manguezais nas capitanias do Rio de Janeiro, Pernambuco, Santos e Ceará decretada por meio de alvará datado de 09 de julho de 1760. Atualmente, vários estados brasileiros disciplinaram por meio de suas respectivas Constituições Estaduais os manguezais como área de preservação permanente ou de interesse ambiental.

De conformidade com o que já foi exposto, a preocupação com a escassez das madeiras, tanto na metrópole lusa quanto no Brasil Colônia, é antigíssima.

---

<sup>12</sup> *Ordenações Filipinas*. Livro V. Sílvia Humold Lara (Org.). São Paulo: Companhia das Letras, 1999, ps. 276-286.

<sup>13</sup> As cartas de leis ou simplesmente leis eram determinações de caráter geral, por tempo indeterminado, muitas vezes confundidas com os alvarás que deveriam ter eficácia por um ano, entretanto, tal regra legislativa nem sempre era observada e um alvará muitas vezes tinha o mesmo valor jurídico de uma carta lei, de acordo com dados de Ann Helen Wainer.

Desde o direito Romano pode-se observar esta característica, eis que os editos pretorianos que deveriam vigorar por 01 (um) ano passaram a ser editos perpétuos e, atualmente pode-se observar esta característica no direito brasileiro por meio das medidas provisórias.



Especificamente para cumprimento no país, remontando as regulamentações contidas nas cartas de doações e nos forais, ao tempo das capitanias hereditárias. Posteriormente no Regimento de 1548 e para o documento único que foi o Regimento sobre o pau-brasil, do ano de 1605, que foi a primeira lei brasileira exclusivamente florestal. Esta legislação tentou coibir o corte de pau-brasil e fogo nas lenhas onde se faziam roças. Trazia as mais minuciosas normas acerca do corte e exploração da madeira, tipificando as espécies de crimes a ser cometidos e suas respectivas penas.

Pode-se observar que os portugueses realmente procuravam proteger as madeiras, pois em 1562 elaboraram o Regimento Novo das madeiras para a Ilha da Madeira. E, o caráter precursor desta norma é justificável devido ao fato das madeiras serem *bem comum* dos moradores da ilha; da mesma maneira encontramos na Carta Magna Brasileira em vigor a proteção ambiental, no artigo 225: *bem de uso comum do povo* e essencial a sadia qualidade de vida.

Contudo, devido a grande extensão das terras coloniais, era bastante difícil a veiculação e aplicação deste regimento, até porque protegia tão somente a madeira do pau-brasil. E, em razão disso, várias normas foram sendo editadas esparsamente ao longo do século XVIII, para tentar suprir a lacuna jurídica em relação à proteção de outras espécies de madeira.

Em 1738 foi proibida a exportação da madeira tapinhõa via porto da capitania do Rio de Janeiro, à exceção apenas para as fábricas de navios de guerra. Esta medida buscava coibir o grande consumo de madeira e que em poucos anos poderia vir

a faltar para a Armada. E, em 1743 foi proibido o corte da madeira mangue vermelho nesta Capitania, pois deveria ser utilizado somente nas construções de edifícios.

Em seguida, no ano de 1751, foi instituída a Relação do Rio de Janeiro, ampliando-se a jurisdição colonial até então restrita à Bahia. O regimento deste Tribunal, cuja área de atuação compreendia desde a Capitania do Espírito Santo à de São Pedro do Rio Grande do Sul, continha precursora norma ambiental que determinava cuidado com as queimadas e cortes, respectivamente das lenhas e madeiras.

Infelizmente este dispositivo legal foi ineficaz e por isso sucedido por inúmeros alvarás e provisões, dos quais destaca-se os dos anos de 1767, 1779 e 1784, que objetivavam transferir a plantação da madeira de tapinhão e peroba para Lisboa, arruinada pelo terremoto de 01 de novembro de 1755, no qual morreram 40 mil pessoas. Desta forma é que no ano de 1756, para revitalizar a cidade destruída, vários alvarás foram baixados pelo reino de Portugal, isentando de impostos os portugueses de Lisboa importadores de madeiras, que as utilizassem na construção de embarcações e em casas para habitação.

Tudo isso demonstra o entendimento do crescente cuidado com a conservação das matas brasileiras, donde se extraíam as madeiras para abastecer o carente mercado português, depauperado pelo terremoto. Foram então editadas várias leis, que, porém restaram ineficazes.

Em relação a legislação florestal é válido mencionar que é por meio de uma Carta Régia, de 08 de maio de 1773, que D. Maria I ordena ao Vice-Rei do Estado do

Brasil, cuidado especial com as madeiras cortadas nas matas, reiterando tal preocupação de forma ampla em 13 de março de 1797, quando expediu ao Capitão do Rio Grande de São Pedro uma preciosa carta ordenando o cuidado na conservação das matas e arvoredos, especialmente naquelas que tivessem árvores de pau-brasil. Foram expedidas também várias cartas régias aos governadores das capitanias, todas determinando que se protegessem as matas e os arvoredos localizados perto dos mares ou margens dos rios, baseadas principalmente em um regime, a ser adotado, de severa fiscalização. A partir desse momento a Coroa limitou em razão do bem público o direito dos proprietários de cortarem árvores nesses terrenos. E passava ao Estado o direito real de superfície sobre as matas existentes em domínio particular. Note-se nestas regulamentações a proteção da mata ciliar, tendo em vista a proteção das margens dos rios, tal qual a proteção do Código Florestal Brasileiro de 1965.

Tamanha a importância das ordens governamentais criadas ao final do século XVIII que foi criado o cargo de *juiz conservador das matas*. Este cargo tinha por função conservar as matas, propiciando a implantação de melhores técnicas para os cortes das árvores. Este juiz acumulava ainda a função policial, de modo a evitar o descaminho das madeiras, com a função judicante, de aplicar multas e determinar a prisão dos infratores.<sup>14</sup>

Hodiernamente, de acordo com a Lei 9.605, são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente –

---

<sup>14</sup> Com inteiro acerto verbera Nicolau Kokel Júnior, juiz federal da 4 Região, “em 1796 havia um ‘juiz conservador das matas’, instituído pelo governo colonial, que proibia severamente o corte de árvores nativas. Embora essas preocupações tivessem cunho puramente econômico, já que a madeira era um dos produtos mais importantes para a manutenção de riqueza da coroa portuguesa (...)”. Disponível em [www.universidade.br](http://www.universidade.br).

SISNAMA -, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Percebe-se que o pioneirismo da legislação ambiental portuguesa, ainda hoje tem muito a contribuir, especialmente na área de reparação do dano ambiental. Afirma-se isto fundada nas avançadas estimativas dos bens bióticos, desde o término da compilação das Ordenações Afonsinas, em julho de 1446, quando os portugueses já imputavam valores previamente estipulados na própria legislação aos infratores que tivessem cometido crimes contra a natureza.

Outro dado que confirma este pioneirismo é a criação pela metrópole, em março de 1609, de um tribunal com jurisdição especialmente para a Colônia, denominado de Casa do Brasil, ou Relação, com sede em Salvador, não são conhecidos processos que tratassem da matéria ambiental que nele tenham sido julgados. Motivos são os mais diversos. Ressalta-se o fato deste Tribunal ter sido extinto por alvará de 05 de abril de 1626 e restabelecido tão somente em 12 de setembro de 1652.

Ainda, considere-se a dificuldade de comunicação interna entre as capitânicas do extremo Sul e do Maranhão, com a cidade de Salvador. E, um fator importante para a falta de conhecimento de um rol de processos levado a julgamento, mormente dos assuntos ambientais, como também o motivo que acelerou a extinção da Casa do Brasil, pode ser atribuído ao domínio holandês no nordeste do país, especialmente na Bahia, primeiro local atacado pelos holandeses, no ano de 1624.

Ressalta-se ainda que o curto período de conquista das terras brasileiras – foram 08 anos – se deu para obtenção do monopólio da produção e comercialização do

açúcar brasileiro na Europa e trouxe inúmeras transformações positivas para o Brasil Colônia.

Devido a falta de água e de víveres nesta época, causadores de seguidas epidemias e mortes na Colônia é que os holandeses combateram a monocultura, obrigando os senhores de engenho e lavradores, até então apenas preocupados com a lavoura açucareira, a plantarem outros gêneros alimentícios.

É bastante lógico que estas tenha sido as razões para a edição no Brasil de uma legislação ambiental muito rica para a época, comparável tão somente com a legislação portuguesa, eis que os holandeses proibiram o abate da árvore de cajueiro, determinaram o cuidado com a poluição das águas e que fossem plantadas roças de mandioca (proporcionalmente ao número de escravos do senhor de terras).

Era bastante difícil se fazer cumprir a lei no Brasil-Colônia, tanto por parte dos portugueses como dos holandeses. Como não se obtinha a coação desejada com a edição da norma jurídica, esta era reiterada com distinta terminologia legislativa. Era então agravada a pena pecuniária e corporal, esta parcialmente ligada a pessoa do infrator, dependendo de sua classe social. Mesmo aquela época não era igualmente aplicada a justiça à todos os indivíduos que habitavam o território colonial.

Os holandeses foram então expulsos do Brasil pelos portugueses, estes sobretudo motivados pela independência de Portugal, em 1640, do domínio espanhol. Contudo, foram de grande influência, mormente na área urbanística, tendo sido Recife, sede do governo holandês na Colônia, a cidade mais notável da América do Sul ao

longo do Século XVII, além de terem sido os holandeses responsáveis pelo grande progresso cultural e artístico de Pernambuco.

No final do século XVII foi elaborado o Regimento de 23 de janeiro de 1677, que previu exaustivamente questões ambientais, a saber: reiterou a povoação de terras novas, que constava das Ordenações Filipinas e previa poderes ao Governador para retirar as terras de quem não pudesse cultivá-las, de modo a impedir o *damno do bem público*.

O Regimento também cuidou de regular a questão das matas, tentando evitar a falta da madeira, chegando a solicitar informações e sugestões para combater a devastação florestal. A madeira era especialmente utilizada para a construção dos navios tão necessários pela Coroa Portuguesa para a comercialização dos produtos coloniais. Lamentavelmente supunha-se que os índios realizavam grandes cortes de árvores para sua sustentação.

Anota-se neste ponto que deve ter sido realmente muito difícil a implantação deste ordenamento, que veio a cercear o direito de propriedade de um povo que, até a descoberta do Brasil era inteiramente dono da terra e que tantos ensinamentos e grande influência exerceu sobre os europeus nas técnicas utilizadas para o corte das madeiras<sup>15</sup> necessárias para a construção da navegação fluvial.

---

<sup>15</sup> Conforme informa a historiografia nacional, os bandeirantes aproveitaram os métodos indígenas, um dos quais era cortar os troncos, nos meses que não tinham “r”, durante a lua minguante, geralmente em junho e julho, tendo sido a peroba e a ximbaúva as madeiras mais utilizadas para as referidas construções. Tal método foi também seguido na cultura do algodão, quando só nos meses de maio a agosto se derrubavam as árvores para se proceder ao plantio deste produto. WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. p. 47.

Derradeiramente, sobre o Regimento acrescenta-se a reiteração das determinações constantes do regimento sobre o pau-brasil, ordenando ao Governador que impedisse o descaminho da madeira e cuidasse para que não fossem destruídas as plantas novas que naquela época estavam sendo transplantadas da Índia para a Bahia. Observa-se assim, novamente a desordenada expedição de normas jurídicas, reiterando matérias já tratadas anteriormente.

Contudo, uma das mais prováveis causas da devastação em larga escala das matas fora a ganância dos próprios governantes, que consideravam a construção naval a necessidade mais importante e premente. É interessante referir que provavelmente foi a cultura do algodão que tratou do declínio e extinção da exportação de madeira do pau-brasil e das queimadas, apesar das duras leis existentes para favorecer e conservar as matas.

### **1. 1. 5 A legislação ambiental brasileira vigente no Brasil Colônia no século XIX**

Em 28 de janeiro de 1808 foi proclamada a abertura dos portos às Nações Amigas, quando se permitiu a exportação de todos e quaisquer gêneros e produções colônias, à exceção do pau-brasil – bem provavelmente para garantir receita e por ser um bem indispensável para a Coroa Real.

O Brasil sofreu intensas transformações ocasionadas pela invasão das tropas francesas em Portugal. O então príncipe regente, João, acompanhado de sua mãe, D.

Maria I e por volta de 15 mil pessoas, protegidas por barcos ingleses, chegam primeiro à Bahia, instalando-se em 07 de março de 1808, no Rio de Janeiro.

Neste contexto, o príncipe João e sua mãe, D. Maria I, a exemplo de seu comportamento em Portugal, apoiaram e estimularam a cultura, as artes e a ciência na colônia brasileira. Foi fundada a Biblioteca Real, base da nossa atual Biblioteca Nacional e a Academia Imperial de Belas Artes, que deu origem a Escola Nacional de Belas Artes. E, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi instalado em 13 de junho de 1808, para a aclimação de plantas tropicais e cultivo de especiarias, vindas da Índia. Com isso foram introduzidas e proliferaram no Brasil várias plantas como o abacateiro, o cravo e a palmeira imperial.

Em termos legislativos pode-se mencionar a Ordem de 09 de abril de 1809, que prometia liberdade aos escravos que denunciassem contrabandistas das madeiras de pau-brasil e de tapinhoã. Infelizmente ante a pouca divulgação da nova legislação, inobstante ter sido afixado editais com seu conteúdo, não houve grandes resultados em favor da preservação das referidas madeiras. Tão somente para fazer um paralelo, note-se que o artigo 34 do revogado Decreto n.º 88.351/83, considerava de relevância e merecedores de reconhecimento público os serviços prestados, por qualquer forma, à causa conservacionista.

Já em termos históricos cumpre mencionar que a 16 de dezembro de 1815, o Brasil passou à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves, trazendo mudanças administrativas, como a criação de novas secretarias, repartições públicas e tribunais.



A esta época pode-se citar o nome de José Bonifácio de Andrada e Silva, que ocupava o cargo de Intendente Geral das Minas e Metais do Reino. Em 01 de julho de 1802 expediu as primeiras instruções para reflorestamento na costa do Brasil. Em seguida, em 1813 escreveu um belo trabalho intitulado *Memória sobre a necessidade e utilidade do plantio de novos bosques em Portugal*, aonde indica as medidas que entendia necessárias para conter a devastação da natureza. Mais adiante, realizou um trabalho precursor de direito comparado ao cotejar as legislações ambientais de vários reinos e países, entre eles Portugal, França e Prússia.

Ainda neta época, o Rio de Janeiro foi presenteado em 03 de agosto de 1817 com um decreto que proibia o corte de árvores, madeiras, lenha e matas, em todo o terreno que rodeasse as nascentes de água do rio Carioca, punindo os infratores com as penas previstas nas Ordenações. Esta medida demonstra a interligação da legislação editada para vigorar no Brasil com a legislação portuguesa, eis que a primeira tipificou o crime e a pena foi imposta pela segunda norma. Atualmente as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais são consideradas áreas de preservação permanente, de acordo com o inciso II, §2º do art 1º<sup>16</sup> do Código Florestal Brasileiro – Lei 4.771/1965. E, por estarem inseridas neste Código, existe uma discussão sobre a aplicação dos limites destas áreas de preservação permanente no meio urbano, conforme será abordado no Capítulo 3.

---

<sup>16</sup> De conformidade com o Código Florestal, art.1º, §2º, II, área de preservação permanente é *área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.*

Considera-se relevante a ampliação do conceito de florestas de preservação permanente, que no primitivo Código de 1934 eram denominadas “florestas protetoras”. As florestas de preservação permanente são reclassificadas como florestas ao longo de rios ou qualquer outro curso de água; florestas de proteção física do solo e das reservas naturais; florestas de proteção das ferrovias e rodovias; florestas de defesa do território nacional; florestas de conservação dos valores estéticos; florestas de conservação dos científicos ou histórico; florestas de proteção da fauna e da flora locais; florestas de conservação do ambiente das populações silvícolas; florestas para assegurar as condições de bem-estar público e florestas situadas nas áreas metropolitanas definidas em lei – este tipo de florestas foi introduzido pela Lei n. 6.535/1978.

O ponto alto desta classificação reside no fato de que a destinação do solo das áreas de preservação florestal, só poderia vir a ser alterada na hipótese de revogação do Código Florestal. Considerando que os Poderes Públicos dos Estados não têm competência para determinar uma construção, autorizar a instalação de indústria ou empreendimento hoteleiro nesses locais. Contudo, com o advento da Resolução CONAMA 369/2006 esta orientação modifica-se, conforme se verá no Capítulo 3.

Pode-se traçar um paralelo com 1797, quando D. Maria I, por meio de cartas régias dirigidas aos Governadores das Capitâneas brasileiras, havia proibido “o corte de madeiras e paus reais em todas as matas e arvoredos a borda da costa, ou dos rios, que desemboquem imediatamente no mar, e por onde jangadas se possam conduzir as madeiras cortadas até as praias”. Verifica-se, desta forma, que no Brasil, tanto no

passado como no presente, existiram leis reguladoras da proteção das florestas – mesmo que não aplicadas.<sup>17</sup>

Atualmente, é o Código Florestal Brasileiro que define e determina as áreas de preservação permanente, ao defini-las no seu art. 1º, §2º, inciso II e elencá-las no seu art. 2º, alterado pela lei 7.803/1989 e com acréscimo do Parágrafo único por este mesmo diploma. Estes espaços têm por função preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Assim, quaisquer espécies de obras ou atividades nas áreas de preservação permanentes são proibidas, podendo ser sustadas pelo Poder Público ou pela iniciativa popular, por meio dos instrumentos jurídicos existentes, que são a ação popular e a ação civil pública, editadas nos anos de 1965 e 1985, respectivamente.

## **1. 2 O Brasil do Período Imperial**

Até aqui se pode observar que as madeiras em geral e especialmente o pau-brasil, sempre mereceram espaço na legislação portuguesa e ver-se-á que após a Independência do Brasil proclamada por D. Pedro I, no Período Imperial, não será diferente. O interesse na legislação protecionista deu-se em virtude de interesses puramente econômicos, eis que a escassez das madeiras significaria a acumulação de grandes prejuízos. Contudo, a de se observar que pouco valiam as leis que visavam à

---

<sup>17</sup> WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p. 64.

conservação das florestas, eis que não existia uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas.

Em 25 de março de 1824 foi promulgada a Constituição Imperial do Brasil, que previa a elaboração de um Código Civil e Criminal, pois mesmo independente do Reino de Portugal, as Ordenações Filipinas continuavam a vigorar no Brasil, por falta de legislação própria.

No ano seguinte, dia 07 de janeiro, foi baixada uma portaria determinando a remessa de sementes e plantas de chá e cravo para as províncias do Pará, Pernambuco e Bahia. Também ordenava a remessa de vários outros tipos de sementes para reflorestar a província de São Pedro do Rio Grande do Sul, que se encontrava sem matas e arvoredos.

Em seguida, em 10 de março de 1826, foi baixada nova provisão pelo Visconde de Baependy, que determinava à Junta da Fazenda Pública de Pernambuco a reprodução de árvores de pau-brasil para evitar a falta, no futuro, de tão preciosa madeira.

Em 1830 o Código Penal é promulgado com dois dispositivos que estabeleciam penas para o corte ilegal de madeiras. Por outro lado, avançou na legislação extravagante a teoria da reparação do dano ecológico corroborando com esta idéia tem-se o Decreto n 363, e 20 de junho de 1844, que ordenava a execução do artigo 27 da Lei n 317, de 21 de outubro de 1843, “que previa multa e apreensão de embarcação com contrabando de pau-brasil”. Esta apreensão, bem como a imposição de

multas, só era possível com a efetiva prova da madeira na embarcação, e não apenas com simples denúncias.

No que diz respeito ao setor de transporte, também tem-se avanços neste período e o final do século é marcado pela construção de estradas de ferro, que facilitaram a comunicação entre as cidades e o campo. No opúsculo *Cartas sobre uma estrada de ferro na Província de Parayba do Norte*<sup>18</sup>, percebe-se as conjeturas que eram feitas a respeito dessas construções, reunindo opiniões, sem amparo científico, mas com muita propriedade, sobre as vantagens das estradas. Interessante observar que havia a exigência de se dar publicidade à obra, para que todos pudessem sobre ela opinar, pois havia o entendimento de que os poderes públicos eram uma delegação da nação, e por isso nada deveria ficar oculto à nação. Atualmente, tanto o estudo prévio de impacto ambiental – EIA- de uma obra de porte quanto a publicidade são exigidos pelo §1º, inciso IV, do artigo 225, da Constituição Federal de 1988<sup>19</sup>, combinado com a Resolução CONAMA 09/87 – publicada em 1990.

A Floresta da Tijuca, na região das matas da Tijuca, teve sua área rearborizada a partir de 1862, sob a direção de seu primeiro administrador, o Major Manoel Gomes Archer, tamanho o esgotamento da terra, causado inicialmente pela derrubada de árvores utilizadas na produção de lenha e, posteriormente, pela plantação de café. No ano de 1874, Archer, que havia plantado 61.852 árvores durante sua administração foi sucedido pelo Barão Escragnolle, que contratou o paisagista Glaziou para ajudá-lo na tarefa de embelezar o local. Até 1886, Escragnolle comandou os trabalhos de plantação de mais de 23.044 árvores, de acordo com seu relatório à

---

<sup>18</sup> WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p. 50.

<sup>19</sup> Artigo 225, §1, IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Inspetoria das Obras Públicas da Corte. Assim, a Floresta da Tijuca é hoje a maior floresta urbana do mundo e um dos maiores símbolos da ecologia e do envolvimento do Império do Brasil com a questão ambiental.

### **1.3 A República Brasileira**

A primeira constituição da República do Brasil foi promulgada em 1891, fruto da Assembléia Constituinte eleita no ano de 1890. Entre as mudanças políticas cita-se o federalismo, o presidencialismo, o sistema representativo e o fim do Poder Moderador. São criados então os três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, entre outras, a missão de interpretar e fazer cumprir a Constituição.

No que diz respeito às questões ambientais, a única menção é a do artigo 34, inciso 29<sup>20</sup>, que atribui competência à União para legislar sobre as suas minas e terras. Mas cabe mencionar ainda o Decreto 1, de 1889, que institui o antigo Município neutro, situado na cidade do Rio de Janeiro como sede do Governo Federal – que perdurará até 21 e abril de 1960, com a criação de Brasília e do Distrito Federal.

Em 1916 foi promulgado o primeiro Código Civil Brasileiro - a esta época já dispúnhamos do Código Penal e do Código Comercial -, durante o governo do Presidente Wenceslau Braz Pereira Gomes. Por meio do artigo 1.807<sup>21</sup>, foram revogados as Ordenações, alvarás, leis, decretos, resoluções, usos e costumes,

---

<sup>20</sup> *Artigo 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional:[...] 29) legislar sobre terras e minas de propriedade da União.*

<sup>21</sup> *Artigo 1.807. Ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil reguladas neste Código.*

concernentes às matérias de direito civil neles reguladas. Assim, restou revogado o sistema jurídico que vigorava em nosso País desde o século XVI, constituído pelas Ordenações Filipinas e uma imensa gama de leis, alvarás e regimentos que completavam ou revogavam as referidas Ordenações.

Este código não trata de forma expressiva as questões ambientais, eis que ao tempo de sua publicação a expressão “ecologia” tinha tão somente algumas décadas e o assunto não tinha tomado as proporções dos tempos atuais. Mesmo assim, os artigos 554<sup>22</sup> e 555<sup>23</sup>, na seção relativa aos Direito de vizinhança, reprimem o uso nocivo da propriedade. E, para complementar a matéria o Decreto 16.300, de 31 de dezembro de 1923, veio para controlar a poluição, na medida em que proibiu instalações de indústrias nocivas e prejudiciais à saúde de residências vizinhas.

A Constituição Brasileira de 1934, por seu turno, traz alguns dispositivos ambientais. O artigo 10<sup>24</sup> estabelecia a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico e impedia a evasão de obras de arte. Contudo, foi omissa em relação aos Municípios, que restaram sem previsão expressa do poder de polícia para a proteção de suas riquezas naturais – bem ao contrário da competência atribuída pela nossa atual Constituição, que reconhece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para fins de proteção das paisagens naturais notáveis e o meio ambiente, para combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora, no artigo 23.

---

<sup>22</sup> Artigo 554. *O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.*

<sup>23</sup> Artigo 555. *O proprietário tem direito de exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente.*

<sup>24</sup> Artigo 10 – *Compete concorrentemente à União e aos estados:*

*III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte.*

E, o artigo 5º, inciso XIX<sup>25</sup> atribuía exclusivamente à União, competência legislativa sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas e sobre caça e pesca.

O Código das Águas foi editado em 10 de julho de 1934 e permitia ao Poder Público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas. Destaca-se como principais contribuições deste código a proibição de construções que pudessem poluir a água de poço ou nascente, e a classificação de ato ilícito para a contaminação deliberada de água. E, nesta época foi editado o Código Florestal de 1934, em 23 de janeiro, por meio do Decreto-Lei 23.793, que foi revogado em 1965, como já foi visto.

Na Constituição de 1937 tem-se determinada a competência privativa da União para legislar sobre os bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração, não incluído expressamente (a exemplo da Constituição de 1934), a competência para legislar a respeito das riquezas das riquezas do subsolo, no artigo 16, inciso XVI<sup>26</sup>.

O artigo 34 estendia a competência da União e dos Estados também aos Municípios, para proteger os monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza. E, os atentados cometidos contra esses bens eram equiparados aos crimes contra o patrimônio nacional.

---

<sup>25</sup> *Artigo 5 – Compete privativamente à União:*

*XIX – legislar sobre: j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração.*

<sup>26</sup> *Artigo 16 – Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XIV – os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração.*



Já a Constituição de 1946 veio para consagrar o fim do Estado Novo e o restabelecimento da vida democrática brasileira. E, a legislação ambiental passa a ser regulada por meio do artigo 5º, inciso XV<sup>27</sup>, que volta a atribuir à União competência para legislar sobre as riquezas do subsolo, além da mineração metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca. Já o artigo 175<sup>28</sup> estatui competência concernente à União, Estados e Municípios para legislar sobre a proteção especial das obras, monumentos e documentos de valor artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza.

Na mesma década, o Decreto Legislativo n.º 3, de 13 de fevereiro de 1948, aprovou a Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais dos países da América, que havia sido assinada pelo Brasil em 27 de dezembro de 1942. Na Convenção reuniram-se em benefício do bem público internacional vários países da América, tais como os Estados Unidos da América do Norte, Brasil, Cuba, El Salvador, Nicarágua e Argentina. Entre outras contribuições, esta norma conceituou parques nacionais, reservas nacionais, monumentos naturais, reservas de regiões virgens e aves migratórias.

Historicamente é importante citar que, em 21 de abril de 1960 é inaugurada a nova capital, Brasília, durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek e, o Rio de Janeiro vai perdendo gradativamente seu status de capital cultural do Brasil. Durante este período pode-se destacar a edição de diversas normas ambientais, tais como a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra e traz em seu

---

<sup>27</sup> Artigo 5 – *Compete à União: [...] XV – legislar sobre: l) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca.*

<sup>28</sup> Artigo 175 – *As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.*

texto o sentido da função social da terra – hoje consagrado na Constituição de 1988, nos artigos 182<sup>29</sup> e 186<sup>30</sup>. A propriedade da terra fica então vinculada à sua função social, podendo o Poder Público ainda desapropriá-la, para assegurar a conservação dos recursos naturais, de forma a preservar a terra, quando seus proprietários não ponham em prática normas de conservação de recursos naturais.

Como o valor ambiental permeia todo o sistema jurídico, a doutrina, a partir da concepção da função social da propriedade, prevista no artigo 5º, XXIII, artigo 170, II, artigo 182, §2º, artigo 186, I e II, elaborou a concepção da *função ambiental da propriedade*, que consiste em uma atividade do proprietário e do Poder Público exercida como poder-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso ao meio ambiente.<sup>31</sup>

O conteúdo da função ambiental da propriedade é especificado pela legislação ordinária, de acordo com os bens ambientais protegidos legalmente. O Código Florestal e a Lei Federal 8.629/1993, ao regulamentar o artigo 186 da

---

<sup>29</sup> Artigo 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

§ 1º – *O plano diretor, aprovado pela Câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

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

§ 3º – *As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

§ 4º – *É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano na edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

*I – parcelamento ou edificação compulsórios;*

*II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

*III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

<sup>30</sup> Artigo 186. *A função social é cumprida quando a propriedade real 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.*

<sup>31</sup> BENJAMIN, Atônio Herman V. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.79.

Constituição Federal de 1988 esclarecem que se considera preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

De forma que não basta ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente, eis que a função ambiental é mais abrangente, autorizando que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

Integram o conteúdo da função ambiental da propriedade as limitações de uso decorrentes das áreas de preservação permanente fixadas pelo Código Florestal. Dentre as áreas de preservação permanente fixadas no artigo 2º, destaque-se aquelas que servem como instrumentos de proteção dos recursos hídricos: margens de rios e cursos d'água, entorno de nascentes e olhos d'água, ao redor de lagos, lagoas e reservatórios de água artificiais ou naturais.

Pode-se visualizar a autonomia do bem ambiental, garantia atribuída na Constituição Federal de 1988 ao definir a qualidade ambiental como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, motivo pelo qual os atributos ambientais não podem se de apropriação privada, mesmo que seus elementos pertençam a particulares. Assim, o proprietário, seja ele pessoa pública ou privada, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, eis que não integra sua disponibilidade.

A Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, instituiu a ação popular, que é um instrumento legal do cidadão, em nome da coletividade, para a obtenção da invalidação de atos ou contratos administrativos, ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual e municipal, de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos. Para intentar com a ação popular basta o autor provar que está no gozo de seus direitos políticos, ou seja, que é eleitor.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 5º, inciso LXXIII<sup>32</sup>, foi ampliado o conceito acima referido, concedendo legitimidade ao cidadão para propor ação popular visando tornar nulo ato lesivo ao meio ambiente e patrimônio histórico e cultural, além de isentar as custas judiciais do ônus da sucumbência.

Contudo, a ação popular não foi exatamente uma novidade trazida com o advento da lei 4.717/1965, pois a Constituição Imperial de 1824 já previa a ação popular em seu artigo 157, no qual lia-se: *Por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro e ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na lei.*

Da mesma forma, a Constituição Federal de 1934 trazia no seu artigo 113, §38 uma ação (que não usava o nome de ação popular) com a finalidade de declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados ou dos

---

<sup>32</sup> Artigo 5º, LXXII – *qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais do ônus da sucumbência.*

Municípios. E, a Constituição Federal de 1946 mantém esta orientação, ampliando a ação, por meio do artigo 141, §38, para também defender o patrimônio das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista. A Constituição Federal de 1967, por seu turno, com o artigo 150, §31, passou a utilizar novamente o termo ação popular, determinando qualquer cidadão como parte legítima para propor ação popular, objetivando anular atos lesivos ao patrimônio de entidade pública. A Emenda Constitucional de 1969 manteve o mesmo entendimento no artigo 153, §31.

Ainda nos anos sessenta adveio a Constituição Brasileira de 1967, que foi emendada em 1969, emenda esta que equivaleu a outra Constituição. Ambas as cartas não se preocuparam em proteger o meio ambiente de forma específica, mas sim de maneira diluída. Há referências separadas a elementos integrantes do meio ambiente, tais como florestas, caça e pesca. Note-se que a Constituição de 1967 manteve, de igual forma a anterior, a necessidade de proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico - artigo 172<sup>33</sup>; atribuiu à União competência para legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça e pesca - artigo 8<sup>34</sup>.

A Emenda n.º1 de 1969 manteve essa situação, trazendo uma inovação no artigo 172, ao dispor que a lei regularia mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades, que o mau uso da propriedade impediria o proprietário de receber incentivos e auxílios do governo.

---

<sup>33</sup> Artigo 172 – O amparo à cultura é dever do Estado.

*Parágrafo único – Ficam sob a proteção especial do Poder público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.*

<sup>34</sup> Artigo 8º – Compete à União:[...] XVII – legislar sobre: [...] c) normas gerais de (...) defesa e proteção da saúde (...);h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca.

Nos anos setenta a Conferência sobre o Ambiente Humano, realizada em 1972<sup>35</sup> em Estocolmo, sob o patrocínio das Nações Unidas, foi o despertar para a consciência ecológica. Durante a realização da Conferência foram estabelecidos, entre outros tantos princípios, a benefício das gerações atuais e futuras, a preservação dos recursos naturais da terra, incluindo o ar, a água, o solo, a fauna e a flora.

Ressalte-se que em 1971, já se vinha discutindo no Brasil sobre essa questão, tendo acontecido na cidade do Rio de Janeiro a VIII Reunião Internacional dos Magistrados, quando se debateu a relação do jurista com o meio ambiente. Nesta oportunidade o direito de viver e trabalhar em um ambiente sadio, tal qual preceitua hoje o artigo 225 da Constituição Federal, foi discutido sob a ótica daqueles que aplicam a lei, em benefício da Justiça, conscientizando a todos da necessidade de amparar legalmente a proteção do meio ambiente.

Eduardo Viola e Hector Ricardo Leis apontam 1974 como o ano de início do ambientalismo no Brasil. Antes deste período houve tentativas de criação de associações ambientalistas, todavia, estas se mostraram ou excessivamente conservacionistas e inoperantes, como foi o caso da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, ou tiveram suas atividades tolhidas pelo Regime militar, como foi o caso da Associação Gaúcha de Proteção ao meio Ambiente Natural – AGAPAN. É a partir de 1974 que as condições de atuação da AGAPN melhoraram sensivelmente e ela tornou-se visível na sociedade gaúcha. Igualmente em 1947, como produto do início da liberalização política, surgem algumas associações ecológicas nas principais cidades do Sul-sudeste, destacando-se o Movimento Arte e Pensamento ecológico em São Paulo. Em razão

---

<sup>35</sup> Artigo 172 – *A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades e o mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo.*

disso é que os autores consideram 1974 como o ano de começo do movimento ecológico no Brasil.<sup>36</sup>

Data de 1975 o primeiro livro jurídico sobre meio ambiente, da autoria de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, denominado *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico Brasileiro*<sup>37</sup>. Em seguida, em 1978, Armando Cabral publica sua monografia *A Proteção Ambiental e seus Instrumentos Jurídicos*, premiada no I Simpósio Nacional de Ecologia, que ocorreu em Curitiba. E, no início dos anos 80, em 1981, José Afonso da Silva publica *Direito Urbanístico Brasileiro*<sup>38</sup> e em 1982, Paulo Affonso Leme Machado lança *Direito Ambiental Brasileiro*<sup>39</sup>.

Porém, até 1981 ainda não se tinha inter-relacionado todos os setores, havia tão somente uma legislação de dimensão setorial sobre a tutela ambiental para água, ar, ruído e solo, de forma independente. José Afonso da Silva<sup>40</sup> assevera que *carecia na tutela ambiental normas constitucionais que fundamentassem uma visão global da questão ambiental, que considerasse o patrimônio ambiental em todas as suas manifestações, em face da atuação conjunta dos fatores desagregantes de todos os objetos – água, ar, solo e sossego – de tutela. Ainda de conformidade com o autor, é imprescindível a unidade política e é essa preocupação que deve orientar uma política global do meio ambiente, traduzida em lei geral federal.*

---

<sup>36</sup> LEIS, Hector Ricardo. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia, 1996, e VIOLA, Eduardo . FERREIRA, Leila (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

<sup>37</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1975.

<sup>38</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

<sup>39</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme . *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1982.

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 39-40.

A sistematização<sup>41</sup> vem com a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e institui o Cadastro Técnico Federal de atividades e instrumentos da defesa ambiental.

Esta legislação, na lição de Édis Milaré, foi concebida, elaborada e sancionada num período de declarado autoritarismo político-administrativo e, em razão disso sofreu delimitações impostas por fatores políticos e geopolíticos predominantes na época, assim como de distorções econômicas e sociais que afetavam a sociedade brasileira. “Sem embargo, revelou-se valioso instrumento legal para nortear e balizar as intervenções sobre o meio ambiente, originadas da ação dos governos e da iniciativa privada”.<sup>42</sup>

A legislação criou ainda instrumentos de política ambiental, em seu artigo 9º. Dentre eles, destaque-se, pela importância que vem desempenhando na atividade moderna, os seguintes: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a

---

<sup>41</sup> De conformidade com Paulo Affonso Leme Machado (*Direito ambiental brasileiro*. 10 ed. ver., atual., ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002, 130) a definição legal e/ou regular de meio ambiente era ausente na legislação até o advento da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, que conceituou como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”- art.3, I. o autor segue relatando que de acordo com o art. 2º, I o meio ambiente é considerado como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”. Finaliza dizendo que a definição federal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege.

No entendimento de José Afonso da Silva (*Direito ambiental constitucional*. 4.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.20) o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração assumiria então uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais

<sup>42</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.290.



revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, os quais são instrumentos inibidores da ação predatória da atividade humana.

É importante, ainda, mencionar a ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente – artigo 14, §1º. Para tanto basta que se prove a existência do dano e sua autoria, para que o provocador tenha a obrigação de indenizar, sem a necessidade de culpa e independente das outras penalidades previstas no campo administrativo e no campo penal – responsabilidade civil objetiva.

Ressalte-se, no entanto, que esta norma legitimou tão somente o Ministério Público da União e dos Estados para pleitear contra o poluidor a indenização pelos danos causados, quando, na realidade, com a ampliação da legitimidade, a defesa dos interesses ambientais estaria melhor assegurada. Ainda assim, a partir de sua vigência, enriquecida por posteriores regulamentações, são incontáveis os benefícios ambientais auferidos, como incalculável tem sido sua influência na definição de políticas públicas e na estruturação de sistemas de gestão ambiental.<sup>43</sup>

Em 1985, a Lei da Ação Civil Pública - Lei 7.347 - conforme Sílvia Cappelli<sup>44</sup>, revolucionou o sistema processual brasileiro em termos de tutela aos interesses supraindividuais, eis que até sua promulgação, a defesa do meio ambiente se via restrita às ações individuais (normalmente embasadas no direito de vizinhança) e ao exercício do poder de polícia administrativa. O trato dos interesses difusos era circunscrito aos limites estabelecidos pela Lei da Ação Popular.

---

<sup>43</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.291.

<sup>44</sup> CAPPELLI, Sílvia. Novos rumos do direito ambiental. In HOUSEN, Enio Costa. TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. ÁLVARES, Pércio Brasil (orgs.). *Temas de direito ambiental: uma visão interdisciplinar*. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000, p.53.

Esta legislação permite a proteção do meio ambiente, bem como do consumidor e dos bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico.<sup>45</sup> E, esta proteção deve se dar por meio de três vias, quais sejam, cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro – art. 461 CPC e 84 CDC.

Esta ação é chamada “civil” porque tramita perante o juízo civil e não criminal – tendo em vista a inexistência de tribunais administrativos em nosso país. E, denominada “pública” porque defende bens que compõem o patrimônio social e público, da mesma forma os interesses difusos e coletivos, conforme o artigo 129, III da CF/88.

Podem propor Ação Civil Pública o Ministério Público e as associações que defendem, os bens e interesses ambientais, o consumidor e os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, conforme preceitos do artigo 5º, que determina que a ação principal e a cautelar poderão ser intentadas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios, da mesma forma por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que esteja constituída há pelo menos um ano e que inclua entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

---

<sup>45</sup> CAPPELLI, Sílvia. Novos rumos do direito ambiental. In HOUSEN, Enio Costa. TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. ÁLVARES, Pércio Brasil (orgs.). *Temas de direito ambiental: uma visão interdisciplinar*. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000, p.53.

Por força desta lei o valor das indenizações ou multas processuais advindos das condenações judiciais vai para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, visando a recomposição dos bens e interesses lesados. Não busca ressarcir as vítimas pessoais da agressão ambiental, mas recuperar ou tentar recompor os bens e interesses no seu aspecto supra-individual.

Tanto a Lei da Ação Civil Pública como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme asseveram José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayla<sup>46</sup>, trazem contributos fundamentais para o desenvolvimento do direito do ambiente a consolidação de um conceito jurídico autônomo e integral de ambiente, que pudesse ser capaz de contemplar sua dimensão coletiva; permitindo que se traçassem objetivos para a execução de um complexo programa institucional de proteção do ambiente,

### **1. 3. 1 Constituição Federal de 1988**

No entendimento de José Afonso da Silva<sup>47</sup>, já tantas vezes aqui citado, em seu clássico Direito Ambiental Constitucional, é a Constituição de 1988 a primeira do Brasil a tratar deliberadamente da questão ambiental, referindo ser esta uma Constituição eminentemente ambientalista, eis ter assumido o tratamento da matéria em termos amplos e modernos.

---

<sup>46</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004, p.142.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.46.

Do mesmo entendimento comunga Giuliano Deboni<sup>48</sup> ao ressaltar que a Constituição Federal de 1988, em matéria ambiental foi extremamente provedora, estando, inclusive, em sintonia com os mais modernos e protetores diplomas internacionais que versam sobre a matéria, enaltecendo o princípio da proteção ambiental, em prol das gerações presentes e futuras.

Na atual Carta Magna conta-se com um capítulo específico sobre meio ambiente, inserido no título da “Ordem Social”, ressalte-se, contudo, que a questão permeia todo seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional<sup>49</sup>. Para figurar a questão ambiental deve-se atentar que, além do núcleo da questão que está na “Ordem Social”, tem-se também outros dispositivos que a ela se referem explícita ou implicitamente. Tem-se então expressões explícitas ao meio ambiente e implícitas.

De conformidade com José Afonso da Silva, a título de referências explícitas ao meio ambiente cita-se inicialmente o artigo 5º, LXXIII, que confere legitimação a qualquer cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme já estudado. Na seqüência, o artigo 20, II, engloba entre os bens da União, as terras devolutas indispensáveis à preservação do meio ambiente. Já o artigo 24, VI, VII e VIII confere a competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar acerca de florestas,

---

<sup>48</sup> DEBONI, Giuliano. Âmbito florestal: competência legislativa e administrativa, áreas de preservação permanente e reserva legal. In *Revista da Escola Superior de Advocacia (ESA-OAB/RS)*. Ano 2 – Jul./Set. 2005 – n.2. Porto Alegre: HS Editora, p.189.

<sup>49</sup> Em razão da proposta deste trabalho não há oportunidade para aprofundamentos possíveis acerca de todas as vertentes ambientais que se pode analisar por meio da Constituição Federal de 1988, ressalte-se, contudo, a constitucionalização dos princípios de direito ambiental. Cita-se o princípio da equidade intergeracional, o princípio da precaução, o princípio da prevenção, o princípio da responsabilidade ecológica, o princípio da informação e o princípio da participação. Todos no artigo 225, incisos e parágrafos, conforme José Adércio Sampaio Leite. Para saber mais se recomenda SAMPAIO LEITE, José Adércio, WOLD, Chris, NARDY, Afrânio José Fonseca. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 45 e seguintes.

caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, bem como proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artísticos, estético, histórico, turístico e paisagístico.

No artigo 91, §1º, III é incluída entre as atribuições do Conselho de Defesa Nacional opinar sobre o efetivo uso das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteiras e nas áreas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. Na sequência o artigo 129, III declara que uma das funções institucionais do Ministério Público é promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Já o artigo 170, VI, reputa a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, o que envolve a consideração de que toda atividade econômica só pode desenvolver-se legitimamente enquanto atende a tal princípio, entre os demais relacionados neste artigo, convocando, no caso de inatendimento, a aplicação da responsabilidade da empresa e de seus dirigentes, na forma prevista no artigo 173, §5º. O artigo 174, §3º, por seu turno, estabelece que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente, bem como a promoção econômico-social dos garimpeiros. Desta maneira, em o meio ambiente não estando devidamente protegido, o Estado não poderá colaborar com a organização da atividade garimpeira.

Em relação a função social da propriedade rural, a utilização devida dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, representam, nos termos do artigo 186, II, um requisito, cuja inobservância pode gerar a desapropriação para fins de reforma agrária (artigo 184).

Especificamente no título da “Ordem Social” tem-se o artigo 200, VII, que proclama ao Sistema Único de Saúde, dentre outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente do trabalho; combinado com o artigo 7º, XXII, que prevê o direito dos trabalhadores a um ambiente de trabalho higiênico. Mais adiante, o artigo 216, V, traz os conjuntos urbanos e sítios arqueológicos, como bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro. Seguindo, tem-se o artigo 220, §3º, II, que delega à lei federal estabelecer os meios legais que garantam às pessoas e à família a oportunidade de se defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. E, o artigo 231, §1º, que cuida das terras ocupadas pelos índios, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar.

Acompanhando os ensinamentos de José Afonso da Silva faz-se algumas referências implícitas ao meio ambiente, sem aprofundamentos. Assim, o artigo 21, XIX refere ao Sistema dos Recursos Hídricos; o inciso XXIII, que cuida da exploração e instalação dos serviços nucleares; o inciso XXV refere a garimpagem. Já o artigo 22, IV, XII e XXVI, dão competência privativa à União para legislar sobre água, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia, atividades nucleares de qualquer natureza e propaganda comercial. Ainda os artigos 23, II, 23, III e IV e 24 cuidam das competências para valores ambientais.

Já o artigo 20 define como bens da União lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham. O artigo 26 refere às águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito. O artigo 30 protege o patrimônio histórico-cultural e ocupa-se do parcelamento do solo. E, nos artigos da saúde, 196, 197, 198, 199 e 200 tem-se valores ambientais, eis que a proteção ao meio ambiente é um dos instrumentos de proteção da saúde, do bem-estar e da qualidade de vida da população.

Todavia, a proteção ambiental encontra seu núcleo normativo no artigo 225, incisos e parágrafos, é o Título VIII da “Ordem Social”, observe-se que o inciso III do §1º permite a definição de áreas e espaços territoriais especialmente protegidos, entre os quais as áreas de preservação permanente estão inclusas, demonstrando, sem sombra de dúvidas, que o Código Florestal Brasileiro foi recepcionado na sua integralidade por nossa atual Constituição Federal, no conceito de espaços. Da mesma forma, os incisos I e VII do §1º protegem a fauna, a flora e os processos ecológicos das áreas de preservação permanente.

É no Capítulo VI do Título VIII - Da Ordem Social -, que está o artigo 225, que, no dizer de Ana Maria Moreira Marchesan<sup>50</sup>, *é a coluna vertebral de toda a proteção jurídica nacional do meio ambiente bem jurídico complexo que, conceituado através de uma visão holística, abarca tanto os elementos do ambiente natural, como aqueles integrantes do ambiente cultural e artificial.*

---

<sup>50</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. In *Interesse Público*, n. 33, Porto Alegre: Notadez, 2005, p.282.

Para melhor compreensão, transcreve-se o conteúdo do art. 225, *in verbis*, a título ilustrativo, sem, contudo entrar em pormenores interpretativos<sup>51</sup>.

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

*§1º. Para assegurar a efetividade deste direito, incumbe ao Poder Público:*

*I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*<sup>52</sup>

*III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*<sup>53</sup>

*IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente,*

---

<sup>51</sup> De conformidade Norberto Bobbio (*A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p.32 e 33) o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: inicialmente afirmaram-se os direitos de liberdade, ou seja, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado. Em um segundo momento foram promulgados os direitos políticos, que conceberam a liberdade como autonomia, oportunizando a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político, ou seja, liberdade no Estado. E, por derradeiro, foram proclamados os direitos sociais, que espelham o amadurecimento de novas exigências – novos valores –, como o bem-estar e a igualdade, a que se poderia dizer de liberdade por meio do Estado. A partir da classificação de Bobbio, o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito social de terceira geração.

A título de complementação coloca-se o pensamento de José Afonso da Silva, na festejada obra *Curso de direito constitucional positivo*. Segundo ele “os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (p. 258).

<sup>52</sup> Acerca do tema, em termos de legislação, cita-se o Decreto 3.495/2001, a Medida provisória 2.186-16/2001 e a Lei 11.105/2005.

<sup>53</sup> Este inciso cuida das áreas de preservação permanente. Já a regulamentação das Unidades de Conservação da Natureza está na Lei 9.985/2000 e Decreto 4.340/2002.



*Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade;*<sup>54</sup>

*V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*

*VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*<sup>55</sup>

*VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.*

*§2º. Aquele com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*<sup>56</sup>  
*que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo*

*§3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*<sup>57</sup>

*§4º. A Floresta Amazônia Brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Planalto Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.*

*§5º. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.*

*§6º. As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei*

---

<sup>54</sup> Sobre obrigatoriedade do EIA e do RIMA e publicidade de pedidos de licenciamento: Resolução CONAMA 23 de 1986 e Resolução CONAMA 24 de 1986.

Acerca do desenvolvimento sustentável menciona-se o trabalho de Cristiane Derani, que na obra *Direito ambiental econômico* discorre sobre a compatibilidade do desenvolvimento da atividade econômica com o direito ao meio ambiente equilibrado, de acordo com ela, o desenvolvimento econômico previsto pela norma deve incluir o uso sustentável dos recursos naturais e por isso é impossível ter-se uma política unicamente monetarista sem se colidir com os princípios constitucionais, em especial, os que regem a ordem econômica e que dispõem sobre a defesa do meio ambiente (p.237).

<sup>55</sup> Acerca da Educação Ambiental a regulamentação está na Lei 9.795/1999 e no Decreto 4.281/2002.

<sup>56</sup> Em relação a mineração pode-se mencionar o Decreto-Lei 227/1967, a Lei 6.567/1978, a Lei 7.805/1989, a Lei 7.886/1989, o Decreto 98.812/1990, o Decreto 3.358/2000 e a Instrução normativa IBAMA 31/2004.

<sup>57</sup> A regulamentação está na Lei 9.605/1998 – Lei dos Crimes Ambientais – e no Decreto 3.179/1999.

*federal, sem o quê não poderão ser instaladas.*  
58

Com certeza tem-se muito a explorar sobre o artigo 225 da Carta Brasileira, entretanto, em virtude de se objetivar tão somente referenciar a evolução da legislação ambiental brasileira para a construção do Direito Ambiental e localizar a proteção das áreas de preservação permanente, é que este estudo não aprofunda o caráter interpretativo deste artigo, limitando-se a apresentar o panorama geral do aspecto normativo.

Especificamente das áreas de preservação permanente pode-se dizer que são áreas previstas em lei, que devem ser reservadas nas propriedades privadas, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.<sup>59</sup>

No mesmo sentido, conforme ensina Édís Milaré<sup>60</sup>, as áreas de preservação permanente *consistem em uma faixa de preservação de vegetação estabelecida em razão da topografia ou do relevo, geralmente ao longo dos cursos d'água, nascentes, reservatórios e em topos e encostas de morros, destinadas à manutenção da qualidade do solo, das águas e também para funcionar como 'corredores de fauna'.*

---

<sup>58</sup> A responsabilidade por danos nucleares vem regulamentada na Lei 6.453/1997 e na Lei 10.308/2001.

<sup>59</sup> *Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005, p. 449.

<sup>60</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.150.

As áreas de preservação permanente vêm descritas de forma direta no artigo 225, § 1º, inc. III<sup>61</sup>, que define em todo o território nacional, espaços protegidos, vedando a utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. A fauna e a flora existente nas áreas de preservação permanente e os processos ecológicos desenvolvidos nesses espaços também estão resguardados pelos incisos. I e VII<sup>62</sup> do § 1º do mesmo art. 225.

Ante o exposto é possível perceber que a Constituição Federal de 1988 conta com a previsão para a definição de áreas e espaços territoriais a serem protegidos. Assim, pode-se com certeza afirmar que o Código Florestal Federal – Lei 4.771/1965 - foi recepcionado na sua integralidade pela Carta Republicana. No entender de Ana Maria Moreira Marchesan<sup>63</sup> *demonstrado fica que [o Código Florestal] estava à frente dela [CF/88], quando já elegia algumas áreas como tributárias de especial proteção: as áreas de preservação permanente.*

A partir de então, é recente a história . Novas leis, conscientização, empenho maior do Poder Público. As universidades buscam oferecer cursos de Direito Ambiental nos currículos de graduação e pós-graduação. Multiplicam-se as organizações não-governamentais. Estabelecem-se trocas de informações com outros países. O Ministério

---

<sup>61</sup> 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.

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

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

<sup>62</sup> I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.[...].

<sup>63</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. In *Interesse Público*, n. 33, Porto Alegre: Notadez, 2005, p.282.

Público, que já vinha se empenhando na área, aperfeiçoa o conhecimento de seus agentes. A magistratura passa a ofertar cursos de atualização aos juízes e instala varas especializadas em matéria ambiental. A Ordem dos Advogados do Brasil cria Comissões de Meio Ambiente. A Polícia fortalece setores especializados e treina seus membros.<sup>64</sup>

### **1. 3. 2 Política Nacional dos Recursos Hídricos, Lei dos Crimes Ambientais e Código Civil de 2002**

É a Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997 que institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos, que veio para organizar e sistematizar as formas de proteção dos recursos hídricos brasileiros, complementando a proteção contra a poluição já existente, eis que a manutenção da cobertura vegetal é essencial à conservação dos recursos hídricos.<sup>65</sup>

A água é um bem de domínio público, recurso natural limitado, com valor econômico, que deve ter seu uso múltiplo garantido pelo Poder Público e pela sociedade, por meio da gestão dos recursos hídricos descentralizada e participativa, e estar assegurada para as presentes e futuras gerações em padrões de qualidade adequados aos usos.

A Lei dos Crimes Ambientais, Lei 9.605/1998, por seu turno, veio a dispor sobre as sanções penais e administrativas, derivadas de condutas e atividades lesivas ao

---

<sup>64</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.25.

<sup>65</sup> SANTILLI, Juliana. A política nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/97) e sua implementação no Distrito Federal. In *Revista de Direito Ambiental*. Ano 6, n. 24, outubro-dezembro de 2001, p. 155.

meio ambiente, disciplinando os crimes ecológicos com maior detalhamento, fixando a responsabilidade penal administrativa das pessoas jurídicas e contemplando normas gerais relativas às sanções administrativas.<sup>66</sup>

Paulo Affonso Leme Machado<sup>67</sup> assevera que *as contravenções penais relativas à proteção da flora em sua maioria foram transformadas em crimes. Todavia, áreas como a Amazônia, o Pantanal e a Mata Atlântica deveriam ter sido protegidas penalmente de forma mais eficiente. Parece que os novos crimes e o sistema penal a ser aplicado não serão suficientes e eficazes para disciplinar os grupos nacionais e estrangeiros em atividade nessas áreas.*

Esta legislação traz como inovação a não utilização do encarceramento como norma geral para as pessoas físicas criminosas<sup>68</sup>, a responsabilização penal das pessoas jurídicas<sup>69</sup> e a valorização da intervenção da Administração Pública, por meio de autorizações, licenças e permissões.

Com advento da Lei de Crimes Ambientais, passam a ser incriminadas penalmente<sup>70</sup> tanto a pessoa jurídica de Direito Privado como a de Direito Público<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p.85.

<sup>67</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.646.

<sup>68</sup> A aplicação de penas restritivas de direitos às pessoas físicas são: prestação de serviços a comunidade, interdição temporária de direitos, suspensão parcial ou total de atividades, prestação pecuniária, e recolhimento domiciliar, conforme preceitos dos artigos 9,10,11,12 e 13 da Lei 9.605/1998.

<sup>69</sup> Esta inovação demonstra a percepção do papel das empresas no mundo contemporâneo. No entender de Paulo Affonso Leme Machado (*Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.650.) *nas últimas décadas, a poluição, o desmatamento intensivo, a caça e a pesca predatória não são mais praticados só em pequena escala. O crime ambiental é principalmente corporativo.*

<sup>70</sup> As penalidades aplicáveis às pessoas jurídicas são: multa, restritivas de direitos e prestação de serviços à comunidade, de forma isolada cumulativa ou alternativamente, conforme artigo 3 da Lei 9.605/1998.

Entre as pessoas jurídicas de Direito Privado incluem-se as associações, fundações e sindicatos. E, a Administração Pública Direta como a Administração Indireta podem ser responsabilizadas penalmente. Não há exceção feita pela lei brasileira. De maneira que, a União, os Estados e os Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, agências e fundações de Direito Público poderão ser incriminados penalmente.<sup>72</sup>

No concernente às áreas de preservação permanente na Lei de Crimes Ambientais pode-se destacar alguns artigos que criminalizam condutas que interferem diretamente no seu objeto de proteção. Senão vejamos.

O artigo 29, incisos I e II, por exemplo, tipifica a conduta de impedir a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida e a de modificar, danificar ou destruir ninho, abrigo ou criadouro natural. O artigo 33 proíbe a emissão de efluentes ou carreamento de materiais que provoque o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras.

Em relação especificamente a flora, o artigo 38 coíbe a destruição ou danificação de floresta de preservação permanente, mesmo que em formação, ou a utilização com infringência das normas de proteção; o artigo 39 penaliza o corte de árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente; o artigo 40 criminaliza o dano direto ou indireto às Unidades de

---

<sup>71</sup> Sobre o tema leia-se SANTOS, Marcos André Couto. Responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público por dano ambiental: uma análise crítica. In *Revista de Direito Ambiental*. Ano 6, n. 24, outubro-dezembro de 2001, p 117-143.

<sup>72</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.655.

Conservação; e o artigo 50 condena a destruição ou danificação de florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação.

Com a edição do atual Código Civil, em 2002, houve uma alteração da concepção tradicional civilista, que não atribuía ao meio ambiente um valor como bem autônomo, partindo-se para uma desvinculação do individualismo radical. O direito de vizinhança deixou de ser um instrumento ligado ao direito de propriedade para ter uma repercussão mais ampla e na qualidade de vida das pessoas, em face do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ora, os conflitos entre vizinho se dão, eminentemente, entre direitos subjetivos privados, contudo, o que mais interessa à questão ambiental é o dissenso entre o exercício de uma atividade potencialmente degradante e o direito à saúde, à salubridade e à segurança de um ou mais indivíduos.

No entendimento de José Rubens Morato Leite<sup>73</sup> é incontestável que o direito de vizinhança é amplamente utilizado pelo lesado individualmente, inserido no contexto ambiental, e que constitui um dos instrumentos da tutela jurisdicional ambiental. Existe, portanto, uma tutela jurisdicional restrita à proteção ambiental que depende da ação voluntária do indivíduo que sofreu o dano ou incômodo, que contribui reflexamente na proteção do meio ambiente.

Assim, o objeto primeiro da reparação nos conflitos de vizinhança não é o dano ao meio ambiente em si considerado, mas a lesão ao particular. A cessação da atividade danosa ao meio ambiente traz, é claro, melhoria à qualidade deste, entretanto,

---

<sup>73</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 144.

tal benefício é alcançado em virtude da atuação tendente a cessar um dano reflexo ao particular e não pela tutela do bem ambiental.

Com relação aos danos ambientais, nada impede que tal dispositivo seja usado a fim de manter a integridade do ambiente, quando o uso da propriedade acarretar poluição e demais espécies de degradação que afetam a propriedade vizinha. Esse dispositivo não poderá ser utilizado na proteção do direito difuso ao meio ambiente, mas tão somente ao particular afetado.

O novo Código Civil poderia ter avançado na matéria, renovando os institutos do direito de vizinhança e do uso nocivo da propriedade a fim de adequá-los às novas demandas contemporâneas, eminentemente aquelas de caráter ambiental, o que certamente contribuiria para a fixação dos contornos da função social e ambiental da propriedade.

Na busca de manter a coerência do ordenamento jurídico e adequar as normas civilistas às novas tendências de caráter social e ambiental - o entendimento da propriedade no caráter do Código Civil de 1916 que era individualista e o expresso na Constituição Federal de 1988 da função social e ambiental – o novo Código Civil dispõe no seu artigo 1.228, §1º: *O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, (...), 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.*



Ressalte-se, contudo, que o Código Civil de 2002 não faz menção expressa à função social e ambiental da propriedade, bem como não traz especificações quanto ao conteúdo das mesmas e as limitações que acarretam. Seria uma ótima oportunidade de sanar os problemas de aplicação dos dispositivos constitucionais atinentes à matéria, que diz respeito exatamente à necessidade de maior especificação do conteúdo e abrangência da função social e ambiental da propriedade, bem como de gravar definitivamente a terminologia no âmbito do direito civil.

Ocorre também que esta concepção não foi incorporada aos demais dispositivos do Código referentes à propriedade, especialmente no que se refere ao direito de vizinhança e uso nocivo da propriedade, o que acarreta prejuízos a coerência do sistema jurídico civil.

Almeja-se que, com a vigência do Código Civil de 2002, os operadores jurídicos incorporem definitivamente esta configuração da propriedade vinculada à função social e ambiental, deixando para trás a postura conservadora que insiste em exaltar a propriedade individualista, cujo aproveitamento ocorre de acordo com as vontades e interesses particulares dos proprietários.

Destaca-se ainda que, além da Constituição Federal e do Código Florestal Brasileiro, cuidam das áreas de proteção permanentes a Resolução CONAMA 302/2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, a Resolução CONAMA 303/2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de áreas de

preservação permanente e a Resolução CONAMA 312/2002 que dispõe sobre as áreas de manguezais.

Com o advento da República, segundo ensinamento de José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala<sup>74</sup>, tem-se notável avanço na atividade legislativa em matéria do ambiente, com a modificação do conteúdo do objeto protegido pela legislação ambiental, que terá seus modernos fundamentos de estruturação na legislação ordinária definidos a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, acompanhada pela Lei da Ação Civil Pública em 1985 e, bem mais recentemente, da Lei de Crimes Ambientais em 1998, que, em conjunto, formam o tripé de sustentação do atual sistema nacional de proteção do ambiente, ao lado do artigo 225 da CF/88, núcleo de fundamentalidade do direito ambiental brasileiro.

Assim, derruba-se o mito de que as agressões contra o meio ambiente foram praticadas no Brasil em passado recente, até por falta de uma regulamentação própria. Demonstra-se que as degradações ambientais ocorreram desde o descobrimento de nossa Pátria, inobstante uma preventiva e detalhista legislação protetora. De qualquer modo, o tema da função social e ambiental da propriedade será abordado mais profundamente em momento oportuno no Capítulo II.

#### **1. 4 Cidadania Ambiental**

A democracia é uma construção histórica e, enquanto tal, seu desenvolvimento teórico é resultado de variadas práticas de diferentes governos, embora

---

<sup>74</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004, p.139.

sempre permaneça, como referencial teórico, uma idéia de democracia desejável, que enfeixa a liberdade e a igualdade. Enquanto conceito histórico a democracia designa desde a antiguidade até os nossos dias, uma forma de expressão em que o poder político pode ser exercido pelo povo (inobstante o entendimento de *povo* também sofrer variações), eis que democracia significa *poder do povo*.<sup>75</sup>

Canotilho<sup>76</sup> concebe o povo, nas democracias atuais, como uma *grandeza pluralística* - forças culturais, sociais e políticas, como os partidos, associações, igrejas, escolas – que atuam na sociedade. O povo, assim concebido, estaria distanciado do conceito formulado pelo liberalismo conservador, para o qual povo significa cidadãos ativos. Desse modo, contemporaneamente, *o povo concebe-se como povo em sentido político, isto é, grupos de pessoas que agem segundo idéias, interesses e representações de natureza política*.

Neste sentido, a democracia, como regime de governo em que *o povo tem o poder*, surge, primitivamente, na Grécia, onde a identidade individual residia no contexto da definição do cidadão, sendo depois abandonada, voltando a aparecer com a Revolução Francesa. A cidadania era uma realidade política, distinta da realidade social d cidadão, porém, apoiada na mesma.

Contudo, aos poucos vai se modificando aquela concepção minimalista de democracia e, com o tempo, surgem inúmeros adjetivos, tais como democracia social e democracia popular. A idéia de democracia liberal, de acordo com a qual cabe ao

---

<sup>75</sup> BONAMIGO, Rita Inês Hofer. *Cidadania: considerações e possibilidades*. Porto Alegre: Dacasa Editora/ Unicruz, 2000, p.38.

<sup>76</sup> Apud <sup>76</sup> BONAMIGO, Rita Inês Hofer. *Cidadania: considerações e possibilidades*. Porto Alegre: Dacasa Editora/ Unicruz, 2000, p.38.

governo simplesmente disciplinar a vida política, contrapõe-se hoje à idéia de democracia substancial, a qual não admite a possibilidade de negligenciar o fato de que a liberdade política não pode ser separada da liberdade social. Assim, em nome da democracia, a luta contra exclusão objetiva impor a igualdade de todas as pessoas visando à qualidade de membro do gênero humano enquanto destinatário de todas as prestações asseguradas na respectiva cultura constitucional.<sup>77</sup>

Infelizmente, mesmo a democracia sendo *poder do povo* consubstanciado na igualdade política e jurídica no processo de tomada de decisões - e designando a forma de governo em que a vontade povo é soberana, a concretização das condições materiais necessárias à democracia enfrentam grandes obstáculos nas diferentes sociedades.<sup>78</sup>

A fim de estudar a cidadania ambiental mister se faz uma breve menção ao que constitui o termo cidadania. Marshall<sup>79</sup> divide o conceito de cidadania em três partes, qual sejam, civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de

---

<sup>77</sup> BONAMIGO, Rita Inês Hofer. *Cidadania: considerações e possibilidades*. Porto Alegre: Dacasa Editora/ Unicruz, 2000, p.43.

<sup>78</sup> BONAMIGO, Rita Inês Hofer. *Cidadania: considerações e possibilidades*. Porto Alegre: Dacasa Editora/ Unicruz, 2000, p.43.

<sup>79</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, ps. 63-64.

participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Outra distinção clássica que pode ser feita é entre cidadania passiva e cidadania ativa. Ao passo que a cidadania ativa designa a cidadania exercida efetivamente, a cidadania passiva é a designação de quem apenas se considera cidadão, porém ser exercer tal condição. O voto é um bom exemplo de cidadania ativa, eis que o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

A participação do cidadão no poder surge como uma das principais características da democracia e é necessária sua plena colaboração na gestão do poder. De forma que, a cidadania só poderá ser exercida quanto estiverem presentes a liberdade e a democracia como requisitos indispensáveis.<sup>80</sup>

A construção de uma cidadania ambiental faz parte de um processo amplo de reconstrução da sociedade civil brasileira, a partir da emergência de setores organizados, capazes de intervir e participar dos rumos e processos de decisão política. Uma sociedade que começa a ser capaz de reivindicar seus direitos e exigir que sejam cumpridos, inclusive no campo ambiental. As demandas ambientalistas, em particular, inseriram no debate político a questão da participação democrática da sociedade no processo de decisão acerca da apropriação dos recursos naturais e da formulação das políticas que garantam a qualidade de vida. A entrada do movimento ambientalista na

---

<sup>80</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania*. São Paulo: Saraiva, 1995, ps. 02-03.

cena política brasileira, que se iniciou, principalmente, a partir da Conferência de Estocolmo (1972), teve sempre por referência a inserção de novos direitos.<sup>81</sup>

Nesse sentido, a política ambiental brasileira, que nasceu nos anos 30 e consolidou-se a partir dos anos 60, sofreu uma profunda reestruturação ao longo da década de 80. Se, inicialmente, essa política foi implantada mais como resultado das ações de um Estado autoritário e centralizador e, depois, foi subordinada aos imperativos da política econômica e da tecnocracia estatal, a sua consolidação foi resultado da pressão direta de forças sociais organizadas. A década de 80 colocou em pauta a questão da democratização, sendo um momento de intensa mobilização dos chamados novos movimentos sociais; ao final da década, a promulgação da Constituição garantiu uma série de novos direitos, situando o direito ao meio ambiente no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais.<sup>82</sup> <sup>83</sup>

Assim, a nova sociabilidade construída ao longo dos anos setenta e oitenta, a partir da presença de novos e importantes sujeitos na cena política do país, tornou possível uma participação efetiva da sociedade civil organizada na esfera pública de negociações, inclusive no campo das políticas ambientais. E, no início da década de noventa a aproximação da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, que foi sediada no Brasil, estimulou ainda mais o debate e as negociações políticas a cerca das questões ambientais, que representou um momento

---

<sup>81</sup> SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/ USP, 2000, p. 95.

<sup>82</sup> No entendimento de José Afonso da Silva (*Direito ambiental constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002, p.58.) a proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

<sup>83</sup> SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/ USP, 2000, ps. 95-96.

único de encontro de governantes e ambientalistas de todo o mundo; um momento que de alguma forma sinaliza para um projeto utópico de construção de uma nova sociedade.<sup>84</sup>

A inclusão progressiva do elemento participação nos processos normativos de desenvolvimento e de implementação das garantias relativas à cidadania é responsável por conseqüências de duas ordens, uma positiva e outra negativa. Esta expõe à visibilidade pública a insuficiência – o *déficit* – do restritivo modelo liberal, que permeou, em um primeiro momento, o conteúdo dos processos democráticos e condicionou a própria configuração da noção de cidadania. Já aquela demonstra que a participação contribuiu para o despertar da elaboração de um novo e específico modelo de cidadania, que pudesse oportunizar condições para a proteção de outras espécies de necessidades e interesses – não compreendidos no projeto liberal.

Contudo, enfatiza-se a distância entre o povo e os órgãos de decisão nas sociedades contemporâneas. É evidente que com a evolução do Estado Moderno, o exercício do governo inclui cada vez mais tarefas complexas e técnicas, contribuindo para o estabelecimento de uma relação autoritária entre governantes e governados. Mas a institucionalização de práticas de participação popular tem o mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que a população passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/ FFLCH/ USP, 2000, p. 96.

<sup>85</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2 ed. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996, p.195.

Então, ao mesmo tempo em que se observa a insuficiência de padrões autoritários de democracia e de modelos meramente formais de cidadania, destaca-se a responsabilidade para com o desenvolvimento de novos significados para ambas as categorias. E, na construção destes significados, outras prioridades precisam ser definidas, de modo a privilegiar o desenvolvimento de interesses mais próximos da comunidade – como os ecológicos -, colocando-os também como objetivos a serem protegidos a partir de instrumentos cada vez mais próximos da sociedade e mais distantes da burocracia de Estado.<sup>86</sup>

Com vistas à criação do Estado de Direito Ambiental é imprescindível reconhecer a insuficiência de um modelo satisfatório de cidadania – levando em consideração as exigências do Estado de direito – e que o Estado democrático de direito enfrenta graves problemas, advindos de profundos *déficits de justiça ambiental*. Isto importa em afirmar não apenas a sua *incompletude* como modelo de regulação, mas também sua impertinência ou inadequação às novas exigências de realização da cidadania ambiental, que, assim, não tem condições de ser implementada satisfatoriamente, orientada que é por um limitado conjunto de diretrizes que pouco puderam modificar o projeto representativo do Estado liberal, a ponto de satisfazer as exigências da cidadania ambiental.<sup>87</sup>

O Estado de Direito Ambiental, além de apresentar elementos básicos, como sociais e democráticos, tem como tarefa prioritária a temática ambiental. Funda-se na equidade intergeracional e em uma visão menos antropocêntrica, menos individualista.

---

<sup>86</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 305-306.

<sup>87</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 307.



De forma que, Estado e cidadão terão condições de estabelecer uma relação mais restrita entre si, na qual estejam presentes cooperação e colaboração mútua em busca do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, da tão sonhada harmonia com o meio ambiente.

José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala citam que Kelsen já se preocupava com o tema democracia, especialmente com a caracterização do princípio da maioria e de seus limites em um Estado de direito, que supõe fundamentalmente a limitação e a automilitação jurídica do poder estadual, ao qualificar, como objetivo fundante da democracia, a proteção das minorias, impedindo que seus interesses sejam subjugados no parlamento, pelo domínio de classes políticas, e assegurando assim, a proteção de sua esfera de autonomia e liberdade e dos direitos fundamentais. O pensamento de Kelsen traz a caracterização do regime de organização de um modelo democrático que pode ser autenticamente definido como democracia ambiental.<sup>88</sup>

Para caracterizar a democracia ambiental os movimentos verdes proporcionam alguns elementos bastante interessantes, ao relacionarem ecologia e democracia em torno da proposta de uma *democracia verde*. Esta espécie de democracia se fundaria em um modelo que relacionaria valores como diversidade e estabilidade com a tolerância em uma sociedade sustentável. Contudo, apesar de enfatizar o reconhecimento de valores naturais em uma sociedade sustentável e participativa, não supõe uma organização democrática para a realização desses fins e objetivos.

---

<sup>88</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 312-313.

Para estabelecer a conexão entre democracia e ecologia Eckersley<sup>89</sup> cita os elementos que julga serem necessários, sendo os seguintes: *postular a existência de uma série de pré-condições ambientais para a democracia, que sejam intangíveis e fundamentais para a sobrevivência do homem; e postular os direitos ambientais em uma posição de interdependência com os direitos políticos, que, assim, deveriam ser vistos como parte integrante do conjunto dos direitos relativos à cidadania.*

A democracia ambiental deve permitir que também os interesses e direitos das futuras gerações não sejam lesados, não sendo a fiscalização da idoneidade da representação de seus interesses suficiente, mas, principalmente, mediante a reserva da decisão à participação de seus legítimos interessados. Isto se torna possível devido a proteção de condições e garantias de que, sempre que se identifique potencial referência a seus interesses, *o processo democrático atual deve limitar sua atuação, reservando tais problemas pontuais para a apreciação futura e pertinente de seus interessados, protegendo a participação de titulares não atuais, e sobretudo a autonomia política desses titulares.*<sup>90</sup>

A cidadania no Estado de Direito Ambiental, formada pela evolução histórica com a eclosão dos novos direitos, difere tremendamente dos conceitos da tradicional cidadania. Observa-se a insuficiência do paradigma do Estado tradicional em lidar com seus novos fins ligados à proteção ao bem ambiental – *déficit democrático* das democracias liberais -, que exige novas tarefas e nova postura.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Apud LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 316.

<sup>90</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 316.

<sup>91</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 317.

Como atualmente convive-se em uma sociedade de risco, que está sujeita a catástrofes em escala planetária e que minimamente exerce uma cidadania solidária e participativa, considerando a exigência de proteção de um bem que pertence a todos de forma difusa, e não no seu viés individualista e tradicional, a cidadania ambiental advém, fugindo dos elementos da cidadania clássica, e objetivando a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental. A cidadania ambiental vem como resposta, eis que é mais abrangente e não está circunscrita espacialmente a determinado território ou ligada a um determinado povo, de forma que o cidadão não tem compromisso e lealdade nacional, mas sim um compromisso de lealdade ecológica.<sup>92</sup>

Ressalta-se que o Estado de Direito Ambiental deve dar preferência ao exercício da cidadania coletiva, porque somente assim exercerá mais pressão e força nas suas reivindicações de proteção ambiental. A cidadania deve ser exercida de forma dúplice individual e coletiva, solidária, mediante a ação das ONGs – sem menosprezar a importância da cidadania individual.<sup>93</sup>

A referência constitucional à cidadania ambiental, *caput* do artigo 225, afirma a qualidade difusa do bem ambiental e estrutura um sistema de responsabilidades compartilhadas entre todos, em uma orientação inclusiva, que inclui não só aqueles que não possam exercer regularmente os direitos políticos, mas também as futuras gerações. Assim, permite-se o reconhecimento dogmático da juridicidade de um direito que é ao

---

<sup>92</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, ps. 317-318.

<sup>93</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 318.

mesmo tempo definido pela participação direta e integral nos processos de decisão, pela inclusão subjetiva e pela intergeracionalidade.<sup>94</sup>

O Estado da contemporaneidade ainda atua de maneira conservadora, precária, insuficiente e predatória, dando preferência à gestão econômica e negligenciando o exercício da responsabilidade compartilhada na preservação ambiental. Destarte, a formação do Estado de Direito Ambiental exige uma efetiva colaboração entre o Estado e o cidadão na gestão e no controle ambiental, atuando de forma preventiva e precacional dos riscos ambientais, educação e informação ambiental e a responsabilização dos que cometem danos ambientais.<sup>95</sup>

Por certo que se está ante a necessidade de uma nova postura de todos, levando-se em conta a precariedade e o uso limitado dos recursos naturais e do ecossistema. Cabe então ao cidadão o consumo sustentável, solidário e consciente com relação à geração futura, sob pena de não se oferecer às próximas gerações uma mesma qualidade de vida e quantidade de recursos naturais indispensáveis para a sobrevivência do ser humano, animais e da vida futura em nosso planeta. É urgente aposentar a idéia de cidadão que domina e suga a natureza para saciar seus desejos e suas necessidades e colocar em prática a de que cidadão como ser da natureza, deve criar o seu mundo convivendo com ela.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, ps.319-320.

<sup>95</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 321.

<sup>96</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 322.

Conforme Maria Victoria de Mesquita Benevides<sup>97</sup> a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista (...). os costumes, não há como negar, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para a cidadania ativa – numa sociedade republicana e democrática.

A democratização em nosso país vai depender das possibilidades de mudança nos costumes e nas *mentalidades*, em uma sociedade marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. Porém, a expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa; o que se traduz, também, em exigências por maior participação política.<sup>98</sup>

A difusão da cidadania ambiental só ocorrerá com a transformação do modo de pensar e viver do próprio homem, que deverá inserir nos seus valores relevantes o viver em harmonia com o sistema ecológico, eis que a cidadania ambiental requer uma visão consciente e solidária do cidadão como um bem indispensável à sua sobrevivência. Para tanto mister se faz a educação ambiental e a informação.<sup>99</sup>

Isto porque quando a defesa do meio ambiente é realizada por uma pessoa já conscientizada em termos ambientais, será mais freqüente e mais eficaz que qualquer

---

<sup>97</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2 ed. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996, p.194.

<sup>98</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2 ed. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996, p.194.

<sup>99</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 324.

outra, já que a pessoa não medirá esforços para fazê-lo e tenderá a pensar de forma mais solidária com a proteção de um bem que não pertence a si de forma exclusiva e, sim, coletiva. Assim, pode-se constatar defesas em prol do ambiente em todos os níveis sociais, seja dentro da própria família, no trabalho, dentro das associações civis em defesa da natureza e até mesmo por via judicial.<sup>100</sup>

No mesmo sentido da educação ambiental está a informação à questões relativas ao meio ambiente, eis que é pressuposto para a participação popular na defesa do meio ambiente seja efetivada, até porque é uma questão de interesse difuso e todos devem ter acesso a informação a seu respeito. Ambas estão interligadas, já que a educação se faz por meio de conscientização e, portanto, de informação.<sup>101</sup>

No processo de discussão e elaboração da Constituição Federal de 1988, o movimento ambientalista, enquanto um novo sujeito social, foi efetivamente portador de novas reivindicações e, nesse sentido, definiu novos direitos, ampliando a questão da cidadania. Dentre estes novos direitos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado representa, evidentemente, a luta por uma melhor qualidade de vida.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Analisando os instrumentos de defesa judicial ambiental Fuks, ao referir o uso da ação civil pública adverte para uma certa passividade da sociedade civil em relação à proteção judicial do meio ambiente, tendo em vista que a ação se restringe ao encaminhamento de denúncias e outros procedimentos secundários, que não sua opinião representa um *papel menor*. Ao fim, seria o Ministério Público que decide sobre a procedência das denúncias e sobre o ritmo dos processos. Já Solange S. Silva-Sánchez entende que a ação civil pública ainda é um instrumento novo no campo legal brasileiro e, nesse contexto, não deixaria de ser importante a iniciativa do Ministério Público na proposição das ações. Defende o alargamento do campo de ação do Ministério Público para promover um *enforcement* dos direitos ambientais e também sociais, o que não substitui, todavia, a necessidade de incrementar a participação da sociedade civil. LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 324.

<sup>101</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 330.

<sup>102</sup> Nesse sentido VIOLA, Eduardo . FERREIRA, Leila (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora Unicamp, 1996, e BAHIA, Carolina Medeiros. Crise da civilização e meio ambiente: surgimento do movimento social ecológico e origem do ambientalismo no Brasil. In *Anais do Congresso 3 Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e 2 Encontro Regional do Instituto "O Direito por um Planeta Verde"*, 2003.

Diante das considerações apresentadas, julga-se ter demonstrado os elementos necessários acerca do direito ambiental e, a partir daqui tratar-se-á dos temas de direito urbanístico, para que desta maneira existam bases sólidas para análise do caso que será apresentado no Capítulo III.

## 2 DIREITO URBANÍSTICO

O século XX é certamente parte da história da humanidade como aquele que, entre outras mudanças expressivas determinadas pelas atividades humanas, viu multiplicar as cidades de forma nunca ocorrida anteriormente, em número, tamanho da população e áreas ocupadas, além da complexidade dos impactos sobre os locais aonde elas vieram a se assentar.

Em todo o planeta, a humanidade migrou para as cidades, e dos menos de 5% de urbanos do início do século XVIII hoje metade da humanidade está nas cidades. E, especificamente no Brasil conta-se com 80% dos habitantes vivendo nas cidades, muitas sem infra-estrutura para os cidadãos.<sup>103</sup>

Este crescimento rápido e desordenado trouxe à tona um problema crucial, qual seja, o ambiente urbano, que sofre uma modificação radical em seus fluxos de energia e de materiais, incorporando novos caminhos e dinâmicas em sua história. Por

---

<sup>103</sup> FRANCO, Roberto Messias. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (et. al.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999, p. 19.



isso, deve-se buscar caminhos para que o crescimento desorganizado não venha a prejudicar o próprio desenvolvimento de opções futuras para a sociedade, trabalhando para a construção plena da cidadania e do bem-estar da população.

## **2. 1 Cidade e urbanização**

Os povos da antiguidade, conforme leciona Luís Paulo Sirvinskias, teriam começado a valorizar suas terras que eram banhadas pelos rios, eis que, com o transbordamento, os húmus abundariam as margens, tornando-as férteis para a plantação. E, a partir daí teriam sido edificadas as cidades em torno dos rios. A vida da cidade obedeceria ao regime destes. O homem teria passado a se adequar às variáveis dos cursos das águas.<sup>104</sup>

Há cerca de 5.000 anos, nas planícies do Oriente Próximo, de acordo com os ensinamentos de Leonardo Benevolo, algumas aldeias se transformam em cidades, os produtores de alimentos são persuadidos ou obrigados a produzir um excedente a fim de manter uma população de especialistas artesãos, mercadores, guerreiros e sacerdotes, que residem num estabelecimento mais complexo, a cidade, e daí controlam o campo.<sup>105</sup>

No vasto território quase plano, em forma de meia-lua, entre os desertos da África e da Arábia e os montes que os encerram ao norte, do Mediterrâneo ao Golfo Pérsico, na Mesopotâmia, as escavações arqueológicas permitem reconstruir passo a

---

<sup>104</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p.09.

<sup>105</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3.ed. Trad. Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 25.

passo, a formações e as vicissitudes das cidades mais antigas construídas pelo homem, do IV milênio a.C. em diante.<sup>106</sup>

Já as primeiras cidades, conforme lição de José Afonso da Silva formaram-se por volta do ano 3.500 a. C. no vale compreendido pelo Tigre e Eufrates. Contudo, o fenômeno urbano só teria se manifestado significativamente a partir da primeira metade do século XIX. E, embora considerando a existência das cidades há cerca de 5.500 anos, a urbanização seria um fenômeno tipicamente moderno.<sup>107</sup>

José Afonso da Silva traz a contribuição de Gideon Sjoberg<sup>108</sup>, que afirma que seriam três os estágios intermediários das cidades, desde sua origem até a época da urbanização, relacionando-os com três níveis de organização humana, cada qual caracterizado por seus padrões tecnológicos, econômicos, sociais e políticos.

O primeiro estágio seria o denominado *pré-urbano* e estaria ligado à sociedade gentílica; consistiria em pequenos grupos homogêneos e auto-suficientes, dedicados inteiramente à busca de alimentação. Estes pequenos grupos seriam de base familiar, constituindo *clãs* ou *gentes*, cujo processo evolutivo provocaria o aparecimento de grupamentos mais complexos, como as *frátias*, as tribos e confederações de tribos, que estando situadas num espaço físico permanentemente, com excedente de produção, especialização do trabalho, surgimento da propriedade privada e de uma classe dirigente, dariam origem à cidade. Note-se porém, que enquanto os

---

<sup>106</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3.ed. Trad. Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 27.

<sup>107</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.20.

<sup>108</sup> SJOBERG, Gideon. Apud SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.20.

grupamentos apresentavam organização simples de base familiar, não se caracterizavam ainda como cidade, eis que não estavam presentes as características essenciais da cidade como organização complexa, diferenças sociais e econômicas, especialização do trabalho não-agrícola e divisão de classe.<sup>109</sup>

O segundo estágio iniciaria com o aparecimento da cidade, chamado *sociedade pré-industrial*, período em que já se dispunha da metalurgia, do arado e da roda, elementos estes capazes de multiplicar a produção e facilitar as distribuições. Neste contexto é que teriam, para Gideon Sjoberg, se desenvolvido as primeiras cidades, tais como Eridu, Erech, Lagash, Dish, Ur e Uruk – na Suméria; Daro, Harapp, no vale do Indo – Paquistão; Khontaton (Faraó Amenófis IV), no Egito; Babilônia, na Mesopotâmia, com seus jardins suspensos, seus palácios e templos e seu traçado irregular, cercada de muros num perímetro de 40km. Posteriormente Roma, Atenas, Tebas, modelos de cidades antigas, diferentes das cidades de hoje, porque eram cidades-estados. Finalmente nas Américas seriam as cidades dos Maias - Tical, na Guatemala -, dos Astecas -Teotihuacán, no México - e dos Incas - no Peru. *A cidade era uma ilha urbana no meio de um mar rural.*<sup>110</sup>

O terceiro estágio seria a *cidade industrial moderna*, associada a uma organização humana complexa, caracterizada pela educação de massa, um sistema de classes fluido e enorme avanço tecnológico que usa novas fontes de energia.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.20.

<sup>110</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.20-21.

<sup>111</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.21.

Já no entender de Chaim Samuel Katz<sup>112</sup> duas grandes linhas pensam a emergência das cidades. A primeira, dando primazia ao registro das trocas, que afirma que teriam se originado pelo surgimento do mercantilismo. A produção e circulação de mercadorias para além do consumo impôs na época uma divisão de trabalho que dispôs grandes massas humanas em torno de uma tarefa comum. Isso teria sido o suporte de uma nova organização social, que incluía uma centralização dirigida pela produção e consumo da mercadoria e suas novas características. A cidade seria esse lugar centralizador onde as divisões de tarefas se fizeram fortemente, e onde teria surgido um sistema de saber, controle e poder inteiramente diferente das concentrações de massas anteriores.

A outra diz que a origem da cidade está na guerra. Chaim Samuel Katz ensina que os homens fazem as guerras para evitar o surgimento do Estado. Quando essas pequenas guerras entre tribos restritas se fizeram uma grande, nasce o Estado, e depois as cidades. A cidade seria, dessa perspectiva, não um consenso ou acordo comum contra as guerras, mas uma organização em um lugar de fazê-las de outro modo. Entre a política e a guerra haveria uma continuidade.<sup>113</sup>

No entendimento de Raquel Rolnik<sup>114</sup> *a cidade é uma obra coletiva que desafia a natureza*. Teria nascido com o processo de sedentarização e seu surgimento delimitaria uma nova relação homem/natureza, na qual para fixar-se em um ponto para plantar seria preciso garantir o domínio permanente de um território. Para a autora, a organização da vida social está intimamente relacionada com a natureza da cidade e,

---

<sup>112</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.119.

<sup>113</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.120.

<sup>114</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p.08.

conseqüentemente à necessidade de gestão da produção coletiva. De forma que, indissociável à existência material da cidade estaria sua existência política.

Seguindo a lição da autora, destaca-se seu entendimento de que a cidade, enquanto local permanente de moradia e trabalho, se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato<sup>115</sup>.

Já a contribuição de Fernando Chueca Goitia<sup>116</sup> é no sentido de que as cidades européias foram-se formando ao longo dos séculos por um processo de decantação muito lento. Primeiro teriam se formado pequenos núcleos, às vezes artificialmente apertados dentro do cerco de muralhas que lhe impediam a expansão. E, dentro destes cinturões de pedra foram adquirindo esplendor e magnificência. O centro teria se enchido de monumentos veneráveis e adquirido um prestígio e um sentido simbólico que desempenhou o seu papel na conseqüente valorização social do espaço. Por outro lado, as classes débeis e as indústrias teriam tido de refugiar-se na periferia, nos arrabaldes. A menor mobilidade da cidade histórica européia manteve, através dos anos, esta estrutura, que não se pode desenraizar totalmente.

Assim, a transformação da vila medieval em cidade-capital de um Estado moderno vai gerar uma reorganização radical na forma de organização das cidades. Ocorre a mercantilização do espaço de forma que a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria. A organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes -

---

<sup>115</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p.16.

<sup>116</sup> GOITIA, Fernando Chueca. *Breve história do urbanismo*. Trad. Emílio Campos Lima. Lisboa: 3 ed. Editorial Presença Ltda, 1992, ps. 213-214.

Proprietários dos meios de produção, vendedores de sua força de trabalho e artesãos independentes. E, finalmente, a instalação de um poder centralizador e despótico, que interfere diretamente na condução do destino da vida cotidiana dos cidadãos.<sup>117</sup>

Já as regras de cunho urbanístico teriam surgido com a necessidade de organizar a convivência entre as pessoas que se fixavam em uma mesma localidade. Foi em torno do ano de 5.000 a.C. que teriam surgido, nas planícies aluviais do Oriente Próximo, as primeiras povoações às quais pode-se denominar de cidades; os produtores de alimentos são persuadidos e obrigados a produzir um excedente a fim de manter uma população de especialistas: artesãos, mercadores, guerreiros, sacerdotes, que residem na urbe, e controlam o campo. Desde sua origem a cidade significa, economicamente, maneira de organizar o território e uma relação política.

Regras urbanísticas simples, esporádicas, já eram editadas na Idade Média. Com a Idade Moderna e o amadurecimento do Estado na Idade Contemporânea, as regras urbanísticas também evoluíram. Isso porque o Estado reposicionou-se, enfocando como seu principal interesse a sociedade e começou a exigir de cada indivíduo igual postura. As normas jurídicas urbanísticas encontraram, neste contexto, a fomentação suficiente para crescer, pois, na essência, são sempre voltadas para o bem-estar da coletividade e para o interesse público.<sup>118</sup>

Claro que esta convivência sempre existiu devido as mais diversas necessidades humanas, mas o que realmente fez com que as normas urbanísticas, evoluíssem e continuem evoluindo, foi o fato de o Estado, por meio de seus Poderes,

---

<sup>117</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p.39.

<sup>118</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.08.

assumir uma postura interventora nesse espaço. Desta forma, conforme caminhou a organização do Estado internamente, assim também andou que sua comunidade o fizesse.<sup>119</sup>

O processo de organização local na América Latina, segundo dados apresentados por Daniela Campos Libório Di Sarno<sup>120</sup> data de 2.000 anos atrás. Existiriam núcleos que se estruturaram nos moldes do que hoje se chama *cidade*, com localização, forma, traçado, arquitetura, além de terem sido centros de sistemas políticos, com estrutura social e organização econômica. Afirma ainda que as primeiras cidades sul-americanas seriam precedentes à colonização européia, eis que na virada do século XV para o século XVI, os espanhóis teriam fundado vários povoados na América Central e na América do Sul. Contudo, estes teriam sido abandonados em face da necessidade de se avançar no processo de colonização da América, pois no começo do século XVII, as relações da Espanha com suas colônias e delas entre si teriam se acomodado em um sistema que não permitia maiores inovações, deixando o ímpeto da conquista em seu lugar a rigidez e a lentidão da administração colonial.

François Choay<sup>121</sup> entende que o termo urbanismo, absorvido pela linguagem corrente, designa através dela tanto os trabalhos do gênero civil quanto os planos de cidades ou as formas urbanas características da cada época. A palavra urbanismo teria surgido, aparecido pela vez, em 1910 no *Bulletin de la société géographique* de Neufchatel, por C. Clergit. A Sociedade francesa dos Arquitetos-urbanistas foi fundada

---

<sup>119</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.08.

<sup>120</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.01.

<sup>121</sup> CHOAY, François. *O urbanismo: utopias e realidades uma antologia*. Trad. Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1992, ps.01 e 02.

em 1914. E, o urbanismo passa a ser ensinado na escola de Belas-Artes de Paris em 1953.

A cidade nasce da aldeia, mas não é somente uma aldeia que cresceu. Como bem destaca Leonardo Benévolo<sup>122</sup>: *ela se forma, como pudemos ver, quando as indústrias e os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que não têm esta obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total.*

## **2. 2 Urbanização do Brasil: cidades brasileiras**

Como não poderia ser diferente, o fenômeno urbano no Brasil está intimamente relacionado à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros. O sistema inicial de exploração grosseira dos recursos naturais (pau-brasil) deu origem às primeiras feitorias e alguns agrupamentos humanos com rudimento de agricultura.<sup>123</sup>

Com a expedição colonizadora, Martin Afonso funda São Vicente, dando início à formação de vilas e povoados. Inicialmente a colonização se deu via sistema de capitânicas – sesmarias -, que consistia na entrega que a Coroa Portuguesa realizava de enormes extensões de terra a nobres ou homens abastados economicamente, que se tornavam verdadeiros senhores feudais desses territórios. Algumas vezes os donatários não residiam no Brasil.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3.ed.Trad. Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 1997, p.23.

<sup>123</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.21.

<sup>124</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.02.



Havia então todo um ordenamento jurídico consubstanciado pelas ordenações da época, que regravava o regime de concessão de terras sob a forma de sesmarias. O regime das sesmarias nada mais era do que a concessão de domínio feita pela Coroa ao sesmeiro condicionada ao uso produtivo da terra e à ocupação efetiva da mesma. Havia também o sistema das datas, semelhante ao das sesmarias, que foi estabelecido para os nascentes núcleos urbanos. A delimitação geográfica das sesmarias e das datas era bastante imprecisa, permitindo que a posse, pura e simples, se estabelecesse nos interstícios do sistema dominial sesmarial. Desta maneira, no entender de Betânia Alfonsin<sup>125</sup> desde o Período Colonial observa-se a relação Direito x Cidade.

Ressalta-se que, embora ambos os sistemas se baseassem na ocupação efetiva da terra, um deles passava por um sistema formal, oficial de titulação em relação à terra e o outro, embora legítimo, passava pela mera posse, sem qualquer registro. Essa dualidade, parida nas relações jurídicas do Brasil Colônia, é, conforme Raquel Rolnik<sup>126</sup> *o signo fundante de nosso Direito e perpassará toda a história urbana brasileira.*

Foram criados diversos portos para facilitar o escoamento das extrações no país – madeira, açúcar, tintura, algodão e escravos índios. Em razão disto, a maior parte das primeiras cidades fundadas pelos portugueses<sup>127</sup> no Brasil localizava-se no litoral e

---

<sup>125</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

<sup>126</sup> ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1997, ps. 21-22.

<sup>127</sup> Magnus Roberto de Mello Pereira leciona acerca de uma característica que considera marcante das cidades de Portugal e de suas colônias, qual seja, a ausência de vegetação nos espaços públicos. É difícil entender como as cidades portuguesas, com relações sociais permeadas pela economia agrária – o desenvolvimento de uma economia especificamente urbana era fraco e as elites urbanas mantinham forte vínculo com o universo agrário - que as envolviam e garantiam suas existências, fossem tão avessas as áreas vegetadas que as circundavam.

tinham uma função militar e comercial, com formação e expansão espontânea, devido a economia de exportação imposta pela Metrópole. Somado a esse modelo, o processo de ocupação do território ocorreu com a formação de cidades e vilas, advindas de atos de iniciativas oficiais, inclusive pelo interior da Colônia.<sup>128</sup>

Em meio ao século XVI, quando já havia sido fundados 16 povoados e vilas no litoral brasileiro, a Coroa Portuguesa extinguiu as capitânicas e estabeleceu um Governo Geral, nomeando Tomé de Souza para o cargo, estabelecendo-o nos arredores de Vila Velha e funda a cidade de Salvador – na Bahia -, cidade esta que permaneceu como capital do país até o século XVII. E, devido as funções administrativas e políticas e da indústria açucareira, Vila Velha cresceu bastante, ao ponto de se tornar a região mais próspera do país, ao lado de Pernambuco. Contudo, este centro não tinha condições de controlar as outras regiões da Colônia, que possuíam portos independentes para suas produções, dificultando a fiscalização e a troca de informações.<sup>129</sup>

No Brasil-Colônia os núcleos urbanos ou vilarejos eram o resultado da ação urbanizadora das autoridades coloniais, não criação espontânea da massa, conforme

---

Foi bastante lenta a superação da dicotomia entre cidade e campo, cidade e vegetação. Possivelmente em razão das câmaras municipais, eis que os vereadores, principalmente os das colônias, foram ativos paladinos anti-vegetação urbana. Ademais, alguns hábitos e costumes da população portuguesa indicavam que os parques urbanos eram pouco apreciados, o que contribuiu para retardar a sua difusão.

De acordo com o autor, desde a Idade Média, era comum em Portugal nos rossios e campos do entorno das cidades serem plantadas árvores de sombra. Sem que isso, contudo, configurasse uma intenção paisagística.

A criação dos primeiros jardins públicos só ocorreria no século XVII quando, devido a influência espanhola, principiam as criações de alamedas. E, só no século XVIII é que ocorre a disseminação de praças ajardinadas, alamedas, passeios públicos e jardins botânicos em Portugal e, posteriormente nas colônias – aonde a rejeição ao verde urbano foi acentuada (De árvores e cidades ou a difícil aceitação do verde nas cidades de tradição portuguesa. In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs.). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999, p.11-12.).

<sup>128</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.02.

<sup>129</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.20 e DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.02.

lição de José Afonso da Silva<sup>130</sup>, que defende que a formação de cidades e vilas sempre foi um ato de iniciativa oficial. Política esta que continuou a ser praticada no Império por meio de colônias militares no interior do país e de núcleos de colonização nos Estados. Isto porque os aglomerados urbanos só se desenvolveriam espontaneamente no litoral, devido ao tipo de economia prevalecente, voltada para o comércio exterior, até o ciclo do café.

Neste mesmo período, a então Piratininga – hoje São Paulo – era a única região que se voltava para o interior do país. E, em 1605, quando foi encontrado ouro em Minas Gerais, houve um grande fortalecimento da região<sup>131</sup>, levando a Coroa a voltar seus interesses para o Brasil. Isto atraiu muita gente e iniciou um fenomenal processo urbanístico, tanto que no século XVIII, metade da produção mundial de ouro foi extraída do Brasil, levando a população dessas cidades a ter luxo e prosperidade, desfrutando de condições muito diversas das do resto do país. A arquitetura das construções, sua riqueza e variedade são exemplos únicos do período colonial.

O Rio de Janeiro tornou-se capital do Brasil em 1763 devido a questões políticas e econômicas e, no século XIX passou a ser a mais importante do país também porque a família real passou a residir ali. A modernidade abria seu caminho numa voracidade sem limites. Vencendo a topografia acidentada, ela tragava morros, pântanos e lagoas, definindo mudanças sensíveis no ser, no ter, no fazer e no sentir. As mudanças justificavam-se em nome da necessidade da construção de uma nova capital, vitrine do

---

<sup>130</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.21.

<sup>131</sup> Para Oliveira Vianna (José Afonso da Silva. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.22) a formação dos núcleos urbanos nas zonas urbanas foi uma exceção ante a tendência *antiurbanizante* do homem colonial, decorrente do sistema de povoamento, cuja característica principal era a dispersão dos moradores por uma base territorial imensa e inculta, quase carecente em absoluto de comunicação. Criando assim, no seu entendimento, o *homo colonialis*, amante da solidão e do deserto, rústico e anti-urbano.

novo regime. Imposto de cima, o progresso interditava cenários e costumes do passado, fomentando reações variadas.<sup>132</sup>

O espaço densamente povoado da Cidade Velha paulatinamente cedeu lugar a novos quarteirões nos quais estabeleceram-se os ícones da nova ordem. De forma violenta, a população pobre foi deslocada para a periferia imediata e para subúrbios cada vez mais longínquos, devido ao divórcio estabelecido entre os espaços destinados à moradias, ao trabalho e ao lazer.<sup>133</sup>

O escoamento da produção de ouro ocorria pelo porto do Rio de Janeiro e, com o declínio desta produção a economia brasileira entrou em recessão, tornando-se mais dependente da agricultura. Ao tempo que no sudeste a produção de café dominou a economia, atraindo imigrantes europeus e o comércio de escravos. São Paulo expandiu-se, formando vários povoados e distritos. Os mais abonados passaram a construir suas casas em bairros novos e afastados, pois temiam ficar perto das moradias populares, que já enfrentavam grandes problemas de saneamento.<sup>134</sup>

A virada republicana ocorreu num contexto de tomada das ruas por uma população que não parava de crescer e que tendia a se concentrar em habitações coletivas, sem conforto e mal ventiladas, ou que, colocada à margem do mercado formal

---

<sup>132</sup> MENEZES, Lená Medeiros de. Rio de Janeiro nas trilhas do progresso: Pereira Passos e as posturas municipais (1902/1906). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999, p.109.

<sup>133</sup> MENEZES, Lená Medeiros de. Rio de Janeiro nas trilhas do progresso: Pereira Passos e as posturas municipais (1902/1906). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999, p.114.

<sup>134</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.03.

de trabalho, abraçava a marginalidade, expondo nas ruas as suas misérias.<sup>135</sup> Na Província de São Paulo, por exemplo, a sincronização entre impulso demográfico, desenvolvimento econômico e expansão da via férrea explica o extraordinário aumento de vilas e cidades, registrando-se em 1832, 45 vilas e 01 cidade e em 1887, 69 vilas e 57 cidades<sup>136</sup>.

Advindo a Revolução Industrial<sup>137</sup> o Brasil sofre com o fenômeno da urbanização, aos moldes da Europa e Estados Unidos da América, porém com agravantes sociais e políticos, eis que já se convivia com acentuadas diferenças de classes e com a falta de uma política de planejamento urbano, que permitia a ocupação e o uso do solo de forma desordenada. Acresça-se o fim da escravidão e a concentração urbana, gerando moradia precária, associada a imoralidade e doenças.<sup>138</sup>

O que aconteceu com as cidades quando passaram a abrigar as grandes indústrias foi, no entender de Fernando Chueca Goitia<sup>139</sup>, sem dúvidas, uma revolução que alterou decididamente o caráter e a natureza da aglomeração urbana. Além disso, tudo foi estabelecido sem qualquer plano orgânico, seguindo a lei do mínimo esforço, eis que tudo que o facilitasse a promoção industrial era em si mesmo bom para o bem-

---

<sup>135</sup> MENEZES, Lená Medeiros de. Rio de Janeiro nas trilhas do progresso: Pereira Passos e as posturas municipais (1902/1906). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999, p.118.

<sup>136</sup> MARTINS, Ana Luiza. A invenção e/ ou eleição dos símbolos urbanos: história e memória da cidade paulista. In. BRESCIANI, Stella (org.). *Imagens da cidade: séculos XIX e XX*. São Paulo: Marco Zero, 1994, p.183.

<sup>137</sup> Por certo que a formação das cidades que hoje se conhece está intimamente relacionada com a Revolução Industrial, eis que com os avanços tecnológicos ocorridos principalmente a partir dela, o ser humano experimentou uma explosão desenvolvimentista jamais ocorrida em sua história, passando a ter um quase ilimitado domínio da natureza, alterando os fatores naturais da terra ante a necessidade crescente de utilização dos seus recursos em prol da realização de seus objetivos de crescimento, trazendo um grande problema enfrentado atualmente, que é a degradação do meio ambiente.

<sup>138</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.03.

<sup>139</sup> GOITIA, Fernando Chueca. *Breve história do urbanismo*. Trad. Emílio Campos Lima. Lisboa: 3 ed. Editorial Presença Ltda, 1992, p. 73.

estar e progresso das nações. Só muito mais tarde seria possível compreender quão errada era uma implantação baseada numa visão simplista e de curto alcance. A violenta apropriação do espaço levada a cabo pela indústria constituiu uma verdadeira catástrofe para a estrutura urbana, quando afinal passados poucos anos, já não representava qualquer vantagem para essa mesma indústria. Nas palavras do autor: *Está claro que também não podemos censurar uma época por uma falta de visão que só a posteriori pode ser considerada como tal. Podemos estar agora, e certamente que estamos, a cometer outros erros que serão verificados quando se derem acontecimentos que se darão depois de nós e que, neste momento, somos incapazes de avaliar.*<sup>140</sup>

A promulgação da Lei de Terras, em 1850, chancelou de forma inequívoca, a *dualidade estatutária*, que marca o território das cidades. A Lei de Terras deslegitimou a posse, a ocupação, como meio de acesso legal à terra no Brasil. A única maneira admitida para a aquisição da terra no país passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente.<sup>141</sup>

Quando a urbanização já era realidade na Europa e acelerava-se no Nordeste e no Sudeste do Brasil, na primeira metade do século XIX, a urbanização de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, se esboça. Na segunda metade desse século, desenvolveu-

---

<sup>140</sup> GOITIA, Fernando Chueca. *Breve história do urbanismo*. Trad. Emílio Campos Lima. Lisboa: 3 ed. Editorial Presença Ltda, 1992, p.160.

<sup>141</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

se na Província de São Pedro a idéia de cidade como estilo de vida. Implantam-se padrões culturais citadinos, influenciados por imagens européias.<sup>142</sup>

Porto Alegre foi elevada à categoria de cidade, em 1822 e, o porto fluvial já apresentava movimento promissor, aonde fazia-se o transbordo entre diferentes tipos de embarcação. Do litoral chegava-se à cidade, onde grandes barcos precisavam ser substituídos por barcos menores que alcançariam trapiches de povoações ao longo dos rios, cuja confluência encontra-se em Porto Alegre.<sup>143</sup>

O núcleo urbano da capital gaúcha crescera rapidamente nas duas primeiras décadas do século XIX, em consequência da ampliação da lavoura tritícola, da qual era o centro exportador. Mas, quando esta cultura decaiu, a cidade *vegeta*. Como descreve Singer<sup>144</sup>, são as exportações da Colônia de São Leopoldo que vêm reativá-la, depois de 1858, dez anos antes deixara de ser cidade fortificada e, na metade do século, poucas ruas eram empedradas e inexistentes serviços públicos como água potável ou iluminação. Afora de lua cheia, a escuridão era total.<sup>145</sup>

O Poder Público passa então a intervir ante o aparecimento de novos problemas, elaborando políticas públicas e ditando normas jurídicas inéditas para a época, decorrentes da repentina e intensa ocupação que exigia o espaço voltado para a

---

<sup>142</sup> CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Porto Alegre a cidade dos gaúchos: tempo noturno e sociabilidades. In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo: Editora Olho d'Água, 1999, p. 248.

<sup>143</sup> CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Porto Alegre a cidade dos gaúchos: tempo noturno e sociabilidades. In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo: Editora Olho d'Água, 1999, p. 249.

<sup>144</sup> SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo, 1968, p.161.

<sup>145</sup> CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Porto Alegre a cidade dos gaúchos: tempo noturno e sociabilidades. In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999, p. 252.

coletividade, tais como, saúde pública, uso de espaço, com a ordenação de vias de circulação e oferta de serviços públicos mínimos.<sup>146</sup>

José Murilo de Carvalho<sup>147</sup> relata que, na década que precedeu a República alterou-se a população da cidade do Rio de Janeiro em termos de número de habitantes, de composição étnica e de estrutura ocupacional. A abolição lançou o restante da mão-de-obra escrava no mercado de trabalho livre e engrossou o contingente de subempregados e desempregados. Além disso, provocou um êxodo para a cidade proveniente da região cafeeira do estado e um aumento na imigração estrangeira, principalmente de portugueses.

Destaque-se da mesma forma, o impacto do crescimento populacional acelerado sobre as condições de vida, com as conseqüentes pressões sobre a administração municipal. Agravam-se os problemas de habitação tanto em termos de quantidade quanto de qualidade. A falta de casas, especialmente para os pobres, foi salientada em 1892 pela Sociedade União dos Proprietários e Arrendatários de prédios, que a atribuía à imigração.<sup>148</sup>

Os velhos problemas de abastecimento de água, de saneamento e de higiene viram-se agravados de maneira dramática no início da república com o mais violento surto de epidemias da história. No ano de 1891, por exemplo, coincidiram epidemias de varíola, febre amarela, malária e tuberculose a cidade tornara-se, principalmente no

---

<sup>146</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.03

<sup>147</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p.16.

<sup>148</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p.18.



verão, um lugar perigoso para viver, ao ponto do governo inglês conceder aos seus diplomatas um adicional de insalubridade pelo risco que corriam representando Sua Majestade.<sup>149</sup>

A urbe aos poucos foi tomando feições de metrópole europeia e escondia em seu tecido social contradições nada desprezíveis. Impôs-se então uma lógica ordenadora excludente e destruidora de memórias que expulsou a população pobre para as áreas periféricas e estabeleceu mecanismos de controle dos hábitos e práticas culturais dessas camadas, pretendendo eliminar seu espaço de ação.<sup>150</sup>

Ao fazer a intervenção no urbano, estabelecendo normas para construção e remodelação das casas situadas no centro da cidade e determinando o fechamento e demolição de todos os cortiços - os cortiços eram considerados focos de epidemias e de desordem - existentes, em prazo fixado, o poder municipal pretendia transformar a área central em espaço exclusivo da elite. A demolição de cortiços foi uma forma de impedir a proliferação de habitações feias e insalubres que abrigavam elementos *perigosos* à moral estabelecida. O *bota-abaixo* também ocorreu em outras cidades brasileiras que se remodelavam, especialmente o Rio de Janeiro. A ordenação do espaço fazia parte do discurso republicano pautado em uma concepção de progresso com bases científicas e traduzido em saneamento e higienização.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p.19.

<sup>150</sup> SARGES, Maria de Nazaré. Belém um outro olhar sobre a “Paris dos trópicos” (1897-1911). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d’Água, 1999, p. 58.

<sup>151</sup> SARGES, Maria de Nazaré. Belém um outro olhar sobre a “Paris dos trópicos” (1897-1911). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d’Água, 1999, p. 59.

O projeto reurbanizador não atingiu somente os cortiços. De um extremo a outro, a Intendência obrigou os moradores a manter uma feição harmonizada em suas residências. Esta medida foi expressa no novo Código de Posturas, em 1890. O artigo nº.8 era enfático: *Nenhum edifício poderá ser construído sem prévia licença da Intendência e aprovação dos respectivos plano, planta fachada e espessura das paredes*. No entanto, essas regras eram burladas algumas vezes, visto que os moradores mantinham o hábito de construir suas casas em desacordo com as plantas aprovadas pela Intendência.<sup>152</sup>

Ao mesmo tempo, o novo código regulava em pormenores várias atividades, especialmente as referentes a casas de aluguel e de pasto. Não há dúvidas de que grande parte das medidas era bem-intencionada e buscava beneficiar a população em termos de maior conforto e higiene, ao mesmo tempo em que criava dificuldades aos proprietários. Contudo, as medidas eram totalmente irrealistas para a época. Muitas delas, como a exigência de caiar as paredes duas vezes ao ano, azulejar cozinhas e banheiros, arejar quartos com aparelhos de ventilação, limitar o número e hóspedes, envolviam melhoramentos até hoje inexistentes em muitas residências.<sup>153</sup>

Já em fins do século XX, contudo, ocorre um outro fenômeno migratório além da migração do campo para a cidade, a migração de cidade para cidade. É o desenvolvimento da tecnologia e o surgimento de pólos econômicos que refletem na organização das cidades e na motivação da população. Desta maneira, as cidades que

---

<sup>152</sup> SARGES, Maria de Nazaré. Belém um outro olhar sobre a “Paris dos trópicos” (1897-1911). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d’Água, 1999, p. 60.

<sup>153</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, ps. 35-36.

não conseguiram desenvolver um pólo econômico, garantindo empregos e aquecendo a economia local, tiveram perda econômica e populacional considerável.<sup>154</sup>

Além disso, muitas cidades, devido ao estímulo da sociedade de consumo, entraram em descompasso, pois mesmo com a permanência dos habitantes, estes passaram a procurar outros centros para adquirir os bens desejados. A cultura do consumo aumenta e adquirir novidades passa a trazer *status* e certo poder para quem as detêm. As autoridades municipais locais buscam então atrair investimentos para que seus municípios não entrem em colapso e passam a oferecer vantagens fiscais às empresas e indústrias que nele se fixassem.<sup>155</sup>

De outra banda, em relação a procedimentos urbanos médico-sanitários destaca-se a circulação dos elementos, especialmente da água e do ar, para o que casas foram destruídas, mudaram-se cursos dos rios, para permitir a melhor circulação do ar e a lavagem dos miasmas pela água. E o rastreamento na cidade dos lugares para se instalarem os sistemas de saneamento e as bombas de água potável, realizado por uma polícia médica urbana.<sup>156</sup>

Chaim Samuel Katz<sup>157</sup> traz à tona a lição de Foucault, ao mostrar que essa medicina urbana não é uma medicina dos homens, dos corpos e organismos, mas daquilo que se chamará brevemente *o meio ambiente*. *Não se passou da análise do organismo à análise do meio ambiente. A medicina passou da análise do meio à dos*

---

<sup>154</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.04.

<sup>155</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.04.

<sup>156</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.130.

<sup>157</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.131.

*efeitos do meio sobre o organismo*. O que levou ao exame da salubridade, ou seja, das condições que permitem ou não a saúde. Essa linha de controle urbano marcará a medicina científica, que terá que construir seus postulados respeitando esse campo prático medicamente construído.

Por exemplo, uma epidemia de cólera, que começa em 1832 entre os operários e pobres de Paris, e se espalha por toda a Europa, leva à adoção de uma política de separação radical entre ricos e pobres. Os bairros se marcarão como sendo áreas de preços diferenciados, e nos lugares ricos só morarão os que tiverem meios de adquirir suas áreas. Nessas áreas nobres haverá condições de saneamento e vigilância (por exemplo) distintas das outras. Com proibição pela polícia médica de morar (ou até mesmo circular esmolando) nas ruas, a cidade contará com um conjunto de regras estabelecidas que a fazem diferente para ricos e pobres. Começa aí um mecanismo de diferenciação de áreas residenciais e de permanência, e uma noção concreta (que existe até hoje) da propriedade privada das moradias.<sup>158</sup>

Contudo, a distância entre as possibilidades reais de uma dada localidade e as pretensões das autoridades públicas muitas vezes é grande e, mesmo o Poder Público destinando espaços adequados e criando incentivos fiscais, isso pode não ser o suficiente. Fatores outros, tais como, estradas mal conservadas e escassez de mão-de-obra especializada, bem como a fixação da população de baixa renda em pequenos núcleos urbanos, distantes de grandes pólos e com dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, às novas tecnologias e aos bens de consumo devem ser considerados.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.132-133.

<sup>159</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.04.

Até porque a questão da espacialidade, da territorialidade brasileira é sempre deixada de lado nas discussões políticas e nas formulações dos planos e políticas públicas. Os discursos produzidos sobre estas questões insistem em ignorar que as características essenciais da formação sócio-espacial brasileira, a formação do território brasileiro, são produto das relações sociais no Brasil. A sociedade e o espaço brasileiros precisam ser considerados concomitantemente.<sup>160</sup>

No início do século XX foi elaborado o Plano do Rio de Janeiro, nessa época existia a vontade de copiar o modelo europeu de cidade moderna, mas por ser uma sociedade bastante desigual, econômica e socialmente, a elite quis uma urbanização que a afastasse do convívio com os desfavorecidos, econômica e socialmente. Na era Vargas buscava-se o embelezamento, a monumentalidade e o controle social sobre o uso do espaço, com o Poder Público orientando a intervenção.<sup>161</sup>

O urbanismo brasileiro, até a década de 1940 era realizado por meio das funções administrativas dos diversos Estados-membros, que possuíam uma economia basicamente agrícola. Já na década de 1950, o urbanismo passou a ser encarado como uma questão de desenvolvimento, fase essa em que já se constatava a dualidade *campo x cidade; integrantes x marginais*. Ao tempo em que a economia ganhou grande relevo e impôs nova dinâmica urbana em todo o território, ocorreu a formação de um mercado interno com absorção da lógica industrial. E, no final da década de 1970, deixa-se de

---

<sup>160</sup> SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação? In GONÇALVES, Maria Flora (org.) *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 65.

<sup>161</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.06.

lado a busca pela cidade ideal para procurar a eficiência sobre a cidade já existente e é o Estado que assume de forma centralizadora, a política urbana de planejamento.<sup>162</sup>

O controle das construções urbanas, por exemplo, é atribuição específica do Município, não só para assegurar o ordenamento da cidade em seu conjunto, como para certificar-se da segurança, salubridade e da funcionalidade de cada edificação, individualmente considerada. Para isso é exigida a prévia aprovação do projeto pela prefeitura, com a expedição de alvará para construção e, posteriormente, alvará de utilização, vulgarmente conhecido como *habite-se*.

Como os canais de comunicação estavam fechados em virtude do regime político vigente<sup>163</sup>, a prática de políticas conservadoras e privatistas não foi alterada e enfraqueceu os mecanismos de integração social, gerando um profundo questionamento sobre o Poder instituído, eis que a sociedade criou práticas de resolução de conflitos urbanos a partir de uma normatividade própria e informal, muitas vezes ilegal – como as invasões, por exemplo. Por isso, na década de 1980 destacou-se a Reforma Urbana Redistributiva – em contraponto a Reforma Urbana Modernizadora de 1970, que incluía a habitação, a cidade e o planejamento – que encarou a questão social, com ênfase na

---

<sup>162</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.06.

<sup>163</sup> No período da ditadura militar, a instauração de um processo de modernização e desenvolvimento econômico de caráter centralizador e autoritário aliado à aliança entre as políticas estatais e o capital privado, procurou exterminar todo e qualquer indício de caráter social e humanista que ainda havia na arquitetura brasileira.

A modernização autoritária acelerou o processo de abandono das populações mais carentes e induziu um inchaço das grandes cidades brasileiras, formadas por enormes contingentes de migrantes recentes, as grandes cidades incorporaram mal os dados culturais externos e foi mal incorporada pelas populações recentemente instaladas em zonas urbanas.

Somente na década de 1980, com o processo de reestruturação de Estado Democrático, o debate sobre os destinos do País foi retomado. Para criar uma arquitetura contemporânea pactuada com o País que reconstruía sua identidade, foi necessário retomar criticamente alguns compromissos, abandonados pelo descaso com as políticas sociais. (*Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005, p. 313.).

propriedade privada da terra, no uso do solo urbano e na participação direta das camadas populares na gestão das cidades.<sup>164</sup>

Para Paul Singer<sup>165</sup> (...) *planos criam equidade, concedendo às pessoas marginalizadas, que jamais ganhariam o suficiente para adquirir moradia adequada através do mercado, acesso à terra. Tais expectativas eram particularmente fortes durante o regime militar (1964-85), quando cada município brasileiro necessitava ter um Plano diretor a fim de receber créditos subsidiados para a construção de moradias e de sistema de águas e esgotos. [Esses créditos eram liberados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), um órgão federal].*

Se o que se marca na cidade é sempre sua unidade, esta só se manifesta à custa de grandes e violentas conjunções. Por exemplo, falar do Rio de Janeiro como *uma cidade* é algo que só se valida desde a afirmação de seu poder de articulação como Estado. Dois bairros bem próximos, como São Conrado e a Rocinha, são partes da mesma cidade. Contudo, suas características populacionais e organizacionais, as condições de higiene e serviço de esgotamento, os modos de elaboração e expressão social e político, seu atendimento médico, suas crenças etc., são tão distintos, que só podem se dizer partes de uma mesma cidade porque esta cidade está assujeitada a um conjunto de normas, regras e leis que ordenam o mesmo.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.06.

<sup>165</sup> SINGER, Paul. O plano diretor de São Paulo 1979-1982: a política do espaço urbano. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.174-175.

<sup>166</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.120.

Inclusive o Estado trata de maneira diferenciada essas duas populações, na medida em que a importância e o interesse de São Conrado têm uma força política incomparavelmente superior à Rocinha. Por referência aos benefícios estatais, não há governo (de direita ou de esquerda, o que quer que isso signifique no Brasil de hoje) que se interesse do mesmo modo pelos dois aglomerados.<sup>167</sup>

Com o advento do Código Civil em 1916 foi reforçada a idéia do caráter absoluto da propriedade, lançada na Lei da Terra, de forma que se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que robusteceu a partição do território das cidades entre zonas *dentro da lei* e zonas *fora da lei*, ou legal e ilegal, formal e informal, regular e irregular.<sup>168</sup>

Por certo que esta combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico, condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de *subcidadania*, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre em desconformidade com os preceitos urbanísticos. Advém então uma grande desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorreram nas regiões já bem infra-estruturadas da cidade. De maneira que, a irregularidade jurídica/urbanística da ocupação serve como um espécie de escudo para justificar o abandono dos territórios *fora da lei* pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de

---

<sup>167</sup> KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p.121.

<sup>168</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.



acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.<sup>169</sup>

Ante esta dualidade de *estatutos de cidadania* conferido aos moradores de um lado da cidade formal e de outro a cidade informal, nota-se que esta última ocupa uma área seguramente maior que a área ocupada pela cidade *legal*. Pelas estimativas apresentadas por Raquel Rolnik<sup>170</sup> é possível observar que variam bastante, tanto quanto as realidades dos municípios, mas não seria exagerado afirmar que, ao menos 30% a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente.

Essa irregularidade assume então múltiplas faces e diversas tipologias estão marcadas pela condição *irregular* no Brasil. São favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontravam vazias à espera de valorização; favelas em áreas públicas resultantes da ocupação de áreas doadas ao Poder Público por loteamentos; cortiços improvisados em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade; loteamentos clandestinos e irregulares; conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo; casas sem *habite-se*, etc. Além disso, conta-se atualmente com as irregularidades produzidas pelas classes média alta e alta, que tem a figura do condomínio fechado, desrespeitando a lei do parcelamento do solo urbano, e a privatização da orla marítima e fluvial algumas de suas expressões mais importantes.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

<sup>170</sup> ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1997, p.181.

<sup>171</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

E, deste processo de produção irregular das cidades a característica mais nefasta é, indubitavelmente, a degradação ambiental dos cenários urbanos. A falta de acesso regular a um espaço de radicação nas cidades leva a população carente a buscar alternativas junto ao mercado imobiliário ilegal, que atua quase sempre em áreas ambientalmente vulneráveis, ou seja, aquelas áreas excluídas, por suas características e gravames legais, do mercado imobiliário regular, loteando áreas de preservação permanente, como encostas e topos de morros, matas nativas e principalmente margens de cursos d'água.<sup>172</sup>

É fácil identificar nas cidades atuais territórios diferenciados: o bairro das mansões e palacetes, o centro de negócios, o bairro boêmio, o distrito industrial. Assim, tem-se duas Brasília's bastantes diferentes, a do plano-piloto e a das cidades satélites. É como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeça, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece o seu lugar e se sente estrangeiro nos demais. É a este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que se denomina segregação espacial. É como se a cidade contasse com uma demarcação imaginária de cercas, fronteira, que definem o lugar de cada coisa e de cada um dos seus moradores<sup>173</sup>

Examinando a história, Raquel Rolnik afirma se possível perceber que a segregação espacial começa a ficar mais evidente à medida que avança a mercantilização da sociedade e se organiza o estado moderno. E, este movimento é impulsionado pela disseminação do trabalho assalariado, isso porque com o salário o trabalhador paga seu sustento – seu teto, sua comida. Esta é a condição para que seu

---

<sup>172</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

<sup>173</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, ps. 40-41.

espaço se separe fisicamente do território do patrão. Desta forma, cada qual comprará no mercado imobiliário a localização que for possível com a quantia de moeda que possuir.<sup>174</sup>

Como a terra urbana é uma mercadoria, quem tem dinheiro se apodera de amplos setores da cidade, quem não tem precisa dividir um espaço pequeno com muitos. Assim, politicamente a segregação é produto e produtora de conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto.<sup>175</sup>

José Afonso da Silva<sup>176</sup> leciona que as cidades brasileiras teriam se desenvolvido basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior. Mesmo assim, algumas malhas urbanas firmaram-se por influência da mineração – Minas e Goiás -, outras sob forte influência da cana-de-açúcar no Nordeste e das vacarias do Sul. E, com a construção de Brasília e a conseqüente mudança da Capital atraíram a urbanização ao interior, sem embargo de concentração industrial no triangulo São Paulo/ Rio/ Minas refrear essa atração.

Pode-se dizer então que, a rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi uma das principais questões sociais do País no século XX. Enquanto em 1960 a população urbana representava pouco mais de 40% da população total, esse número ultrapassa os 80% atualmente. Em números absolutos, em 40 anos a população urbana aumenta de 31 milhões para 137 milhões.

---

<sup>174</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, ps. 47-48.

<sup>175</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 52.

<sup>176</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.22.

**A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu um novo dramático cenário, qual seja, mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, as cidades passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade.**

No entendimento de José de Ávila Aguiar Coimbra<sup>177</sup> a cidade é o lugar que o homem adaptou para centro de convivência e trabalho, organizando nela o tempo e o espaço, transformando-o intensamente - praticamente em sua totalidade de maneira desordenada - no seu próprio ambiente. E, em vista desta ação antrópica, vê a cidade como um ecossistema artificial, aonde uma só espécie – a humana – domina e regula todos os demais seres vivos. A cidade é então o ambiente do homem, contudo, suas disfunções e caráter opressivo transformaram-na ironicamente no que denomina ambiente inumano. Segue defendendo que as grandes cidades são vistas como desumanas e feias, salvos recantos e bairros privilegiados em razão do distanciamento criado com os saudáveis ambientes naturais.

Vai além, advoga que uma cidade é considerada humana na medida em que se aproxima da natureza e facilita o relacionamento natural e descontraído entre seus habitantes. E, que para humanizar o ambiente é preciso que cada cidadão se considere como *ser ambiental*, comprometido com o mundo a sua volta.

---

<sup>177</sup> COIMBRA, José de Ávila Aguiar. A cidade, esfera da vida em sociedade: uma visão ecológica humanista. In PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (et. al.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999, p. 86.

É no início do século XXI, quando o processo de urbanização começa a perder velocidade, que a desigualdade apresenta-se de várias formas, tais como, imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas, ocupação precária do mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla nas cidades de estuário, a eterna linha divisória entre o morro e o asfalto.

Édis Milare<sup>178</sup> ensina que os caminhos da história apontam para a intensificação do fenômeno urbano, acentuando o direito à cidade e os municípios brasileiros assumem novos papéis e funções. Até mesmo os pequenos e mais remotos entes federativos assumirão cada vez mais funções urbanas, compelidos pela cultura gerada e vivida nas cidades que, num processo complexo, se estende aos cidadãos do campo. O processo de industrialização do interior gera hábitos e idéias, diz ele. E, os limites do ambiente artificial avançam sobre os limites do ambiente natural, processo esse que se verifica declaradamente no âmbito do município.

Tudo isso se relaciona com várias outras formas de injustiça social. Em geral, a cidade divide-se entre uma porção legal, rica, provida de infra-estrutura e de equipamentos públicos, e outra, ilegal, pobre, precária e desprovida de investimentos públicos. À medida que moram e transitam nos locais desqualificados, os mais pobres acabam tendo pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura e lazer que a cidade oferece. E aqueles que conseguem viver *do lado de dentro* têm muito mais facilidade de acesso às oportunidades, inclusive aquelas decorrentes de investimentos públicos, pois bibliotecas, museus, universidade públicas situam-se nas porções mais consolidadas da

---

<sup>178</sup> MILARÉ, Édis. Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios. Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUNA/SISNAMA. In PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (et. al.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999, p. 33.

cidade, que são quase sempre povoadas pelos mais ricos. O mercado imobiliário reafirma essa divisão de pobres para um lado, ricos para o outro. E os espaços de contato entre os diferentes grupos têm sido cada vez mais mediados por aparatos de vigilância e segurança.

Para o planejamento urbano, as favelas e áreas de invasão, assim como os cortiços, são habitações subnormais. Geralmente, o que o planejamento urbano chama de subnormal, a polícia chama de marginal e a população em geral de má vizinhança, que desvaloriza o bairro. Obviamente para quem mora ali essa é a melhor maneira de conseguir morar em uma cidade cara e segregada. Porém isso implica ter de assumir a condição de *não-cidadão*, estigmatizado por se desviar da norma.<sup>179</sup>

Raquel Rolnik relata que, mesmo com este estigma, estas habitações não param de crescer. Certamente que, enquanto os salários dos empregados e os rendimentos dos trabalhos manuais fossem baixos e o lucro do capital alto, seria impossível querer que todos os moradores da cidade pudessem comprar ou alugar uma casa isolada em um loteamento regular ou um apartamento confortável. De forma que, a população explorada, ao vender sua força de trabalho, tenta viver na cidade, ocupando ou invadindo. Formando territórios populares, desde logo marcados pela clandestinidade de sua condição.<sup>180</sup>

No entender da autora, para estes moradores o clamor pela intervenção do Estado se formula com a exigência do reconhecimento a este grupo da condição de

---

<sup>179</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, ps. 67-68.

<sup>180</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, ps. 68-69.

*cidadão* e, portanto, merecedor da infra-estrutura, equipamentos públicos e habitação digna.<sup>181</sup>

Os próprios investimentos públicos causam impactos diferentes ao incidir sobre as diferentes partes da cidade, eis que nas áreas mais ricas, acaba valorizando ainda mais o patrimônio daqueles que já detêm capital imobiliário e nas partes pobres, quando o investimento chega – na maioria das vezes, muitos anos após a chegada da população – a valorização acaba por expulsar os mais pobres para mais longe ainda. Isso é mais perceptível ao longo das décadas, conforme os imóveis vão sendo vendidos pelos ocupantes originais e comprados por outros grupos sociais. O mais perverso é que essa valorização decorre, muitas vezes, de anos de lutas e reivindicações da população, que sofre durante anos para obter cada centavo de investimento público, em uma relação que freqüentemente envolve relações de clientelismos e troca de votos.

Uma vez expulsa dos locais valorizados pela infra-estrutura, a população de baixa renda<sup>182</sup> tem como única alternativa reiniciar o processo, ou seja, ocupar locais ainda mais distantes e desprovidos de investimentos – e em razão disso, baratos – e retornar à negociação pela chegada de infra-estrutura e dos equipamentos públicos,

---

<sup>181</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 69.

<sup>182</sup> Cabe aqui transcrever um trecho do artigo A sombra das cidades ou vivendo dos excessos, de Anna Verônica Mautner (In MAGALHÃES, Maria Cristina rios (org.). *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, p. 85 e 87.) *Eles não são muitos. Vivem nas sombras das grandes verticalidades nas megalópoles. Nos imensos viadutos circulam veículos onde essas pessoas da rua nunca entraram. Em volta deles, como que os contendo, amplas avenidas cheias de veículos, ora velozes, ora parados. Eles sempre de fora. Nos viadutos quase ninguém a pé, a não ser quando exclusivamente para pedestres. O cidadão se encontra dentro e o humano de rua fora dos prédios, dos carros, dos parques, das lojas. Nas megalópoles, no que chamamos centro, downtown, centrum, centreville, convivem pedestres e veículos, portanto, os cidadãos e os humanos de rua. Todo resto da megalópole é dominada pela alternância ou carros, ou pessoas. Bem longe do centro, nas cidades-dormitório, vemos algumas pessoas nas calçadas, enquanto veículos passam a caminho de sua própria, individual, pessoal garagem, pertencente ao dono do veículo. Enquanto isso, lá no centro, lá nos viadutos, nos debaixo dos viadutos e das pontes, estão os outros, à sombra dos magníficos produtos de nossa engenharia civil. Há cidade que nem rua tem.*

enquanto constrói aos poucos suas casas. Este é um dos fatores que acabam por estender a cidade indefinidamente e, sob este modelo, ela nunca cresce para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, pois é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento pelo acesso às terras que já contam com toda a infra-estrutura instalada.

Não se pode esquecer de elemento importantíssimo que é a dimensão ambiental. As especificidades das áreas de interesse ambiental – beira de córregos, dunas, mangues, restingas, serras, áreas de mananciais –, como é o caso em estudo das áreas de preservação permanente, levam o poder público a declará-las como de uso restrito, provocando em muitos casos uma grande desvalorização imobiliária, eis que os preços decorem da possibilidade de edificação e uso dos terrenos. Uma vez desvalorizados para o mercado formal, os territórios de interesse ambiental acabam transformando-se em reserva de terras para os usos de baixa renda, sobre as bases mais predatórias.

Hoje é cada vez mais evidente a destruição do ambiente-natureza e a tendência à artificialização completa do território. As medidas de tempo nada mais têm a ver com os ritmos da natureza: a eletricidade elimina a diferença entre o dia e a noite; a climatização do ambiente supera as estações do ano; há relógios digitais em todas as esquinas, descreve Raquel Rolnik<sup>183</sup>.

Sob o título *Cidades Sustentáveis* Fernando Gabeira relata que *durante muitos anos, concentramos nossa atenção nas florestas e grandes ecossistemas nacionais. Esta ênfase conquistou vitórias aqui e ali, além de galvanizar o apoio das*

---

<sup>183</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 83.



*entidades internacionais voltadas para o meio ambiente.* Contudo, no seu entender ainda há uma grande dívida dos ecologistas com o meio ambiente urbano, preleciona que *alguns sequer reconhecem a questão do saneamento básico como uma grande emergência. Nove milhões de crianças brasileiras vivem expostas a várias doenças, gastamos rios de dinheiro com os efeitos da contaminação hídrica.* Encerra defendendo que, sem perder o foco dos grandes temas ambientais do País passemos a nos concentrar nas cidades brasileiras.<sup>184</sup>

Desigualdade, segregação, periferização, degradação ambiental geram efeitos nefastos para as cidades como um todo – mesmo sendo os pobres os mais afetados. Ao concentrar todas as oportunidades de emprego, gera-se a necessidade de transportar<sup>185</sup> multidões, o que nas grandes cidades tem significado o caos no transporte de todos. Quando a ocupação de áreas frágeis ao ponto de vista ambiental provoca enchentes ou a erosão, esses processos atingem a cidade como um todo. Por isso, é fundamental mudar a maneira como estamos pensando, produzindo e usando as nossas cidades.

### **2.3 Estatuto da Cidade**

As manifestações de irregularidades jurídicas e urbanísticas bem como suas cruéis conseqüências são, infelizmente, um legado da história da regulação tanto da propriedade imobiliária como das cidades brasileiras. Contudo, o rumo desta história foi

---

<sup>184</sup> GABEIRA, Fernando. Cidades Sustentáveis. In *Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005, p. 304.

<sup>185</sup> Henri Lefebvre distingue três tipos de tempo intervindo na vida cotidiana do trabalhador: o tempo livre (descanso), o tempo necessário (trabalho) e o tempo imposto (deslocamento). E, a partir desta distinção e correlacionando espaço/tempo observa-se que a segregação espacial levou o tempo imposto a invadir o tempo livre, sendo o trabalhador extra-urbano um homem em trânsito. (Apud MEYER, Regina Maria Prosperi. Segregação espacial In BLAY, Eva Alterman (org). *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. 2 ed. Petrópolis: Editora Vargas Ltda, 1979, p.154).

alterado positivamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O capítulo *Da Política Urbana* da Constituição com seus singelos dois artigos abriu uma ampla gama de possibilidades de intervenção do Poder Público sobre o território das cidades e sobre a propriedade urbana.<sup>186</sup>

Com fundamento específico nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a Lei 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, foi promulgada após mais de dez anos em trâmite no Congresso Nacional e estabelece diretrizes gerais da política urbana no país. Na verdade, todos esses anos não foram gastos em calorosos e profícuos debates entre a Casa Legislativa e a sociedade. Boa parte deles foi consumida dentro das gavetas dos gabinetes parlamentares. Isto porque esta lei, que tem a finalidade de dispor sobre as diretrizes gerais da política urbana, possui instrumentos que podem alterar significativamente o conteúdo econômico da propriedade imóvel urbana. Os debates e as resistências políticas não recaíram sobre as diretrizes gerais, as competências ou os objetivos, mas sim sobre os possíveis desdobramentos que os instrumentos urbanísticos podem ter sobre a propriedade imóvel urbana.<sup>187</sup>

O Estatuto da Cidade, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal não ignora a história da produção das cidades, ao contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim de transformá-la. No entender de

---

<sup>186</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

<sup>187</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.59.

Betânia Alfonsin<sup>188</sup> *não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização dentre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.*

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 182 que: *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.*

E, a Lei 10.257/2001 é a referida nessa disposição constitucional, e dela dependia toda a atuação legislativa e administrativa do município. A União, aliás, tinha e tem outro fundamento constitucional para ter editado a lei ora sob comento, pois o art. 24 da CF/88, que contempla as competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal, diz caber a eles editar normas gerais sobre direito urbanístico (inciso I e §1º).<sup>189</sup>

Dentre as boas novidades da lei encontra-se o visível esforço para, ao mesmo tempo em que adota uma série de instrumentos de reforma urbana, não negligenciar o necessário balanço entre a garantia do direito humano à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades. O que parece bastante acertado, pois

---

<sup>188</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

<sup>189</sup> MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade: anotações à lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 01.

infelizmente os conflitos entre estes direitos tem sido uma das mais tristes marcas características da Política Urbana brasileira.

A lei, desde seu primeiro artigo estabelece que objetiva regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem comum do equilíbrio ambiental. Além disso, coloca como uma das diretrizes a política urbana a ordenação e controle do uso do solo visando evitar a poluição e a degradação ambiental.

É importante destacar o fato desta legislação adotar a sustentabilidade como um objetivo, utilizando conceito bastante amplo, expresso no artigo 2º, inciso VIII, para delimitá-la: *adoção de padrões de produção e consumo e bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência.*

Igualmente importante salientar que a sustentabilidade é um conceito complexo, que envolve as dimensões ambiental, social, econômica e temporal dos processos urbanos. Não podendo ser utilizada de forma reducionista, como parece ser a concepção adotada pelo Estatuto da Cidade – compreende uma dimensão ambiental, mas não se reduz a ela.<sup>190</sup>

Ainda no atinente à preocupação da legislação com a questão ambiental, pode-se ressaltar que dentre os instrumentos adotados pelo Estatuto da Cidade, está previsto o zoneamento ambiental e o estudo de impacto de vizinhança, instrumento

---

<sup>190</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

novo. O interesse ambiental de determinado imóvel ou área da cidade autoriza o Poder Público a realizar operações urbanas visando alcançar melhorias ambientais, e a transferir o direito de construir do proprietário para outras regiões da cidade, objetivando a preservação do bem de interesse ambiental.

A partir do Estatuto da Cidade as cidades brasileiras estão, mais do que nunca, desafiadas a *casar* a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental. Os eventuais conflitos advindos desta compatibilização deverão ser equacionados por meio de processos inclusivos e democráticos de governança urbana. A tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela lei para conduzir a política urbana.

Tudo isso é muito novo para as cidades brasileiras, territórios que – vistos como mercados e oportunidades de negócios pelos donos do capital imobiliário – nunca foram geridos pelo conjunto de seus cidadãos. Ao contrario, a história de gestão urbana no Brasil é uma história de promiscuidade e troca de favores entre as elites locais e os ocupantes de postos do governo na administração pública. Assim, o desafio envolve dimensões jurídicas, sociais, políticas e culturas. Se está diante de uma rara oportunidade de modificar uma matriz de gestão secularmente construída e que foi incapaz de colocar os direitos humanos e/ ou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado no centro da agenda e das preocupações governamentais.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

Acerca da gestão municipal democrática Nelson Saule Júnior<sup>192</sup> leciona: *a constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no município, é condição essencial para os objetivos da política urbana serem atingidos, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculantes para a execução do plano diretor.*

Nos termos como concebida a participação popular na Constituição Federal de 1988, deverá ter lugar em todos os níveis de exercício do poder político. Mas no nível local é, por excelência, seu habitat natural. A proximidade que as comunidades menores – a grande maioria dos municípios, portanto – permite entre o povo e os governantes é elemento incentivador e facilitador da participação.<sup>193</sup>

De uma maneira geral, o Estatuto da Cidade, propugna por cidades sustentáveis e saudáveis, aliando políticas públicas, iniciativa privada e participação popular – gestão democrática da cidade. Ante a ausência de recursos, criam-se instrumentos para estimular o empreendimento particular por meio da contraprestação de interesse público, seja ela financeira ou urbanística – outorga onerosa do direito de construir. Há igualmente uma atenção especial para a tentativa de regularização fundiária da moradia da população economicamente desfavorecida – usucapião especial de imóvel urbano e concessão de uso especial para fins de moradia, objeto da Medida Provisória 2.220/01<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> SAULE JÚNIOP, Nelson. Do Plano Diretor. In MATOS, Liana Portilho (org) *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.271.

<sup>193</sup> PETRUCCI, Jivag. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 276, 9 de abr. 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>.

<sup>194</sup> Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

O Estatuto da Cidade define princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados principalmente pelo Poder Público municipal. E é dividida em cinco capítulos, qual sejam, Diretrizes Gerais, Dos Instrumentos da Política Urbana, Do Plano Diretor, Da Gestão Democrática da Cidade e Disposições Gerais.

A lei traz a definição da política urbana, bem como disposições sobre a garantia do direito à cidade, urbanismo e direito urbanístico. Estabelece os objetivos da política urbana, a serem atingidos por meio da ordenação do uso e da ocupação do solo urbano, da expansão do território urbano e da função social da propriedade. Contempla os casos de abuso do direito de tal função, entre eles a especulação imobiliária.

Além disso, dispõe sobre as diretrizes gerais que deverão orientar a política urbana, como a gestão democrática e os objetivos do desenvolvimento urbano. Indica que na cidade sustentável deverá ser garantido direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

A realização de boa parte destas diretrizes relaciona-se muito mais com políticas públicas e fiscalização do que com restrições à valorização imobiliária. Sem dúvida alguma a especulação imobiliária deve ser combatida, mas esta não resume nem concentra as causas da desordenação urbana.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004, p.61.

Setorialmente a lei prevê e define a ordenação do território, o controle do uso do solo, a participação comunitária e o desfavelamento. Elenca os instrumentos da política de desenvolvimento urbano, dispondo sobre o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, o direito de preempção, o de superfície e a usucapião especial coletivo.

O Estatuto da Cidade, conforme o parágrafo único do artigo 1º *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*. Já o artigo 2º, VI, g coloca com diretriz geral para ordenação e controle do uso do solo *evitar a poluição e degradação ambiental*. Do que se depreende que, suas diretrizes e normas se destinam não apenas ao direito urbanístico, mas também ao direito ambiental, eis que a questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvidas, como instrumento da política ambiental.

Percebe-se que o uso da propriedade urbana visará sobretudo ao bem coletivo, à segurança e bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental. Portanto, o uso da propriedade urbana não mais se direciona somente ao interesse do proprietário; este deve conciliar-se com o interesse geral, pois está permeado pela função social da propriedade, mencionada no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988.<sup>196</sup>

Não se procura, desta forma, anular o caráter de garantia individual do direito de propriedade nem as exigências daí decorrentes para a intervenção do Poder

---

<sup>196</sup> MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coords.) *Estatuto da Cidade: lei 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 16.



Público, muitas delas, aliás, constantes do próprio Estatuto. O que não se pode olvidar é que trata-se de uma norma que tem como objetivo estabelecer que a propriedade sobre bens imóveis urbanos somente pode ser atendida como a utilização de um bem em favor da coletividade e um instrumento para que se desenvolva de forma equilibrada o bem-estar dos habitantes da cidade, em dispositivos que não podem ser afastados seja pela vontade das partes, seja pelos governos dos Municípios ou do Distrito Federal.<sup>197</sup>

Nesse sentido é que o *equilíbrio ambiental* é uma das finalidades desta legislação, que se faz obrigatória por força das normas impositivas no artigo 225 da Constituição Federal – já visto no Capítulo I -, que obriga, tanto ao Poder Público quanto ao povo, a proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>198</sup>

Como a implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, é que entra o planejamento urbano e um de seus principais instrumentos, que é o plano diretor, para evitar a degradação do meio ambiente, que se dá, fatalmente, com a interferência/ existência humana na Terra.

No que tange a *poluição e degradação ambiental* tem-se um comportamento passivo, um não fazer deste titular que deverá deixar de agir nocivamente contra o meio ambiente. Eis que é bastante comum ao titular de um imóvel, principalmente terreno não edificado, que o utiliza como depósito de lixo e demais detritos e depois lhe atea fogo, numa ação completamente prejudicial não só aos lindeiros do lote, como, também,

---

<sup>197</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p.23.

<sup>198</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p.58.

acaba atingindo até demais moradores do bairro, tal é a proporção da ação impensada.

199

No Brasil existe uma vasta legislação que não é cumprida, e para que não seja mais uma destas leis, a aprovação do Estatuto da Cidade deve ser acompanhada por campanhas públicas, por produção de materiais de fácil entendimento, pela multiplicação de seminários, de cursos para lideranças dos movimentos, ONGs, técnicos de prefeituras e professores universitários, para que se construa uma base em todos os municípios para a sua aplicação, bem como para um melhor entendimento sobre quais os problemas o estatuto será realmente benéfico.<sup>200</sup>

Além disso, se faz necessário um trabalho amplo de monitoramento para avaliar os impactos da aplicação de cada instrumento e para traçar novas estratégias diante de possíveis mudanças e/ ou desvios comparados às diretrizes dispostas na nova Lei. É imperativo, da mesma forma, a promoção de encontros frequentes com os setores urbanos da sociedade civil e municípios para a elaboração de referências atualizadas objetivando a implementação do estatuto, a potencialização dos instrumentos previstos e o esclarecimento dos interesses a serem atendidos.<sup>201</sup>

Por certo que não se tem a ingenuidade de encarar a lei – tomada em si mesma – como solução para resolver a complexa questão urbana, eis que uma boa lei precisa de um bom processo de governança urbana para atingir adequadamente seus propósitos e realizar seu potencial. A lei é um instrumento – a avaliação se dá na

---

<sup>199</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 89.

<sup>200</sup> DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, ps. 35-36.

<sup>201</sup> DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, ps. 36.

prática: quem opera, como opera, par quê e para quem opera são as perguntas fundamentais. Acredita-se que o estatuto da Cidade é marco de fundação de uma efetiva reforma urbana no Brasil. A Constituição Federal de 1988 lançou as bases para tanto, o Estatuto começa a erguer sólidos alicerces de mudança.

Para o Direito brasileiro, a promulgação do Estatuto da Cidade, tem ainda um significado muito especial, pois representa o rompimento com a tradição de regulação do direito de propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico. E, para o Poder Público municipal representa um verdadeiro desafio e uma oportunidade, pois, a partir dela, poder-se-á buscar minimizar as distorções existentes e equilibrar as relações na cidade.

Ante o exposto verifica-se claramente que o Estatuto da Cidade reúne princípios e instrumentos que, em mãos de governos democráticos e de forças sociais que defendem os interesses das camadas populares, podem ser acionados em direção à conquista da urbanidade e da democracia, apostando em cidades justas, democráticas e sustentáveis.<sup>202</sup>

Assim, em realmente o Estatuto da Cidade institucionalizando o planejamento dos municípios com a participação popular, estará contribuindo para com a construção de políticas públicas reais, específicas e abrangentes e será uma grande aprendizagem coletiva para continuar no enfrentamento de inúmeros outros problemas sérios, tais como a violência, o trabalho infantil, a pobreza absoluta, a falta de qualidade

---

<sup>202</sup> DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 37.

de vida, entre outros, não previstos no Estatuto da Cidade e que da mesma forma carecem de solução.

## 2. 4 Função sócio-ambiental da propriedade

A discussão sobre o direito de propriedade perde-se nos tempos. Num estudo muito antigo e primoroso, pois data de 1864, Fustel de Coulanges<sup>203</sup> sentencia que: *de todas essas crenças, de todos esses costumes, de todas essas leis, resulta claramente que foi a religião doméstica que ensinou o homem a apropriar-se da terra e a assegurar-lhe seu direito sobre a mesma.*

Ainda segundo este autor, o direito de propriedade se assenta, inicialmente, no direito de a família ter a sua casa, onde enterrará e cultuará seus mortos e onde terá o fogo sagrado que simboliza a sua religião. Aí está o embrião deste direito, pois a *sepultura estabelecia vínculo indissolúvel da família com a terra, isto é, a propriedade.*

204

A propriedade privada foi concebida, desde a fundação do constitucionalismo moderno, como um direito humano, cuja função consiste em garantir a subsistência e a liberdade individual contra as intrusões do Poder Público. Sob esse aspecto, reconheceu-se que ao lado do direito de propriedade havia também um direito à propriedade.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> COULANGES, Fustel de Apud RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 04.

<sup>204</sup> COULANGES, Fustel de Apud RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 05.

<sup>205</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. [www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm).

Contudo, o direito contemporâneo passou a reconhecer que todo proprietário tem o dever fundamental de atender à destinação social dos bens que lhe pertencem. Deixando de cumprir esse dever, o Poder Público pode expropriá-lo sem as garantias constitucionais que protegem a propriedade como direito humano. Ademais, perde o proprietário, em tal hipótese, as garantias possessórias que cercam, normalmente, o domínio.<sup>206</sup>

Atualmente o direito de propriedade não mais possui aquele cunho absoluto de outrora. É da essência do sistema brasileiro que o direito de propriedade só é reconhecido pela ordem jurídica estatal, se for cumprida a função social da propriedade, concomitantemente com o proveito pessoal do detentor do domínio. Assim, a propriedade só existe enquanto direito, se respeitada a função social. Desatendida esta não existe direito de propriedade amparado pela Constituição. O cumprimento da função social é condição *sine qua non* para o reconhecimento do direito de propriedade.

A concepção privatista da propriedade, a que se fez referência no início desta exposição, tem levado, freqüentemente, autores e tribunais à desconsideração da verdadeira natureza constitucional da propriedade, que é sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais.

No direito pátrio, em razão de o valor ambiental permear todo o sistema jurídico, a doutrina, a partir da concepção da função social da propriedade, prevista no

---

<sup>206</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. [www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm).

art. 5º, inc. XXIII , art. 170, inc. III , art. 182, parágrafo 2º , art. 186, incisos I e II , elaborou a concepção da *função social ambiental* da propriedade, que consiste em uma atividade do proprietário e do Poder Público exercida como poder-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso ao meio ambiente

A Constituição Federal de 1988 rompeu com a concepção individualista do direito subjetivo da propriedade, concebendo-o como verdadeiro direito-função, instituidor de uma nova dinâmica nas relações sociais entre seus titulares e a sociedade. Deve-se então atentar para a aplicação das normas infraconstitucionais acerca da propriedade, em que, eventualmente, esquecida sua função social. Superar este descompasso, conferindo autêntica efetividade à Carta Magna, impende a todos os poderes do Estado, bem como à sociedade civil. Tarefa precípua do Poder Judiciário, no exercício de sua missão constitucional de velar pelo sistema jurídico.

Historiando sobre as primeiras Constituições a adotarem a função social da propriedade encontra-se a Constituição de Weimar<sup>207</sup> que, em 11 de agosto de 1919, a inscreveu em seu texto. Esta Constituição tem como grande mérito a incorporação dos direitos sociais ao corpo constitucional. E, quando a constituição federal de um país determina que uma instituição, como a propriedade, tenha uma função social, esta determinação torna-se um princípio.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Instituidora da primeira república alemã, a Constituição de Weimar, cidade da Saxônia onde foi elaborada e votada, surgiu como um produto da grande guerra de 1914-1918. A Constituição de Weimar realiza o compromisso dos direitos individuais das primeiras Declarações, com novos direitos, que decorrem do constitucionalismo social que surge da idéia de que a felicidade dos homens não se alcança apenas contra o Estado, mas, sobretudo pelo Estado. Os novos direitos fundamentais são direitos econômicos e sociais, que a Constituição de Weimar consagrou realizando o compromisso individual com o social.

<sup>208</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, ps. 07 - 08.

Observe-se que a elevação de uma instituição, como o direito de propriedade, a ter de desempenhar uma função social, à condição de princípio jurídico constitucional e o fato de esta função social ser considerada um dever, isto tudo modifica e, principalmente, acrescenta um novo item na definição do direito de propriedade.<sup>209</sup>

As Cartas Magnas brasileiras têm elevado a função social da propriedade à categoria de princípio desde 1934 – artigo 115 -, em 1937 – artigo 135 -, 1946 – artigo 145 – 1967 – artigo 157 – e 1969 – artigo 160, III. E, em 1988 com o artigo 170, III, de modo que o direito de propriedade, outrora absoluta, está sujeito, em nossos dias, a numerosas restrições, fundamentadas no interesse público e também no próprio interesse privado, de tal sorte que o traço nitidamente individualista, de que se revestia, cedeu lugar a concepção bastante diversa, de conteúdo social, mas do âmbito do direito público.<sup>210</sup>

Ante este quadro, a propriedade, além de ser um direito de usar, gozar, dispor livremente e de reivindicar o bem de quem detenha ilegalmente, passa a ser, também, um dever perante os demais membros da sociedade. É a sua função, o seu débito, a sua obrigação. O titular do direito de propriedade tem um dever de usá-la, convenientemente, para a consecução de seu fim social almejado, que é a ordem urbanística.

---

<sup>209</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 08.

<sup>210</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 08.

Deste modo, a propriedade, além de ser um direito de usar, gozar, dispor livremente e de reivindicar o bem de quem o detenha ilegalmente, passa a ser, também, um dever perante os demais membros da sociedade. É a sua função, o seu débito, a sua obrigação. O titular do direito de propriedade tem o dever de usá-la, convenientemente para a consecução de seu fim social almejado, que é a ordem urbanística. E, com o advento do Estatuto da Cidade, a União transferiu formalmente a todos os Municípios brasileiros o poder e o dever de fiscalizar o cumprimento da função social d propriedade urbana.<sup>211</sup>

Assim, como já existia constitucionalmente o dever de se exigir o cumprimento da função social da propriedade, agora há o poder, instrumentalizado que foi pela entrada em vigor do Estatuto da Cidade. E, onde há função, dever, obrigação, poderá haver mora, tanto do credor (município), como do devedor (proprietário que descumpre a sua função), conforme artigos 5º e 6º, com as sanções previstas nos artigos 7º e 8º, todos do Estatuto<sup>212</sup>.

**Verifica-se a constitucionalização do regime jurídico da propriedade, mediante a consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a exigência do cumprimento de uma função social. O perfil individualista e liberal da propriedade foi superado pela concepção de interesses sociais preponderantes, de sorte que hoje a propriedade privada possui um conteúdo formado tanto pelo**

---

<sup>211</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 09.

<sup>212</sup> Se a propriedade imóvel urbana não exercer sua função social, isto é, não for edificada ou for subutilizada, será penalizada com a obrigação de ser parcelada, com a aplicação do IPTU progressivo e será desapropriada, com pagamento em títulos da dívida pública. RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, ps. 10-11.



**direito subjetivo, assegurado no artigo 1.228 do Código Civil de 2002, como pelos ditames constitucionais de observância da função social.**

Desta superação de paradigma, decorre a necessidade de se compatibilizarem os princípios constitucionais mediante a ponderação de valores, sendo que o valor ambiental, por ser de interesse público e difuso, não pode ser suplantado pelos interesses privados do proprietário. Destes esforços de integração do sistema jurídico, decorrem os princípios do desenvolvimento econômico sustentável e da função sócio-ambiental da propriedade, que, em última análise, objetivam prevenir a degradação da qualidade ambiental.

De conformidade com José Afonso da Silva<sup>213</sup>: *a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela à estrutura do direito mesmo, à propriedade (...). Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.*

Quando se diz que a propriedade privada tem uma função social, na verdade está se afirmando que ao proprietário se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade, não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. Nesses termos, ao estabelecer no artigo 186, II, que a propriedade rural cumpre sua função social quando

---

<sup>213</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p.273.

ela atende, entre outros requisitos, à preservação do meio ambiente, na realidade, a Constituição Federal de 1988 está impondo ao proprietário rural o dever de exercer seu direito de propriedade em conformidade com a preservação da qualidade ambiental. E isto no sentido de que, se ele não o fizer, o exercício de seu direito de propriedade será ilegítimo.

No plano jurídico, analisa Eros Roberto Grau<sup>214</sup>, a admissão do princípio da função social e ambiental da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente – aspecto positivo-, não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental – aspecto negativo.

De maneira que, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função sócio-ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade esteja concretamente adequada à preservação do meio ambiente.

No entender de Maria Etelvina Guimarães<sup>215</sup> a função social da propriedade urbana se cumpre na medida em que a propriedade é usada de forma compatível com as

---

<sup>214</sup> GRAU, Eros Roberto. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. In *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

<sup>215</sup> GUIMARAES, Maria Etelvina. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. In OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 122.

determinações do plano diretor. De acordo com o que a propriedade cumpriria sua função social ao ser edificada para fins habitacionais em áreas adequadas para tal, mas também cumpriria em permanecer não utilizada em caso de área imprópria à utilização sob 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 – área de preservação permanente, por exemplo.

Em face deste entendimento, o plano diretor define a função social da propriedade ao estabelecer os usos compatíveis e os usos incompatíveis. Portanto, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade o planejamento municipal é o instrumento definidor da função social da cidade e da propriedade urbana.

É, justamente, à luz dessa consideração da propriedade como fonte de deveres fundamentais que se deve entender a determinação constitucional de que ela *atenderá à sua função social* (art. 5º, inc. XXIII). Não se está, aí, de modo algum, diante de uma simples diretriz para o legislador, na determinação do conteúdo e dos limites da propriedade eis que a Constituição brasileira de 1988, com efeito, declara que *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata* (art. 5º, § 1º).

A Constituição brasileira, especificamente em relação à propriedade, explicita-a como sendo a adequada utilização dos bens, em proveito da coletividade. O art. 182, § 2º dispõe que a *propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor*, sendo que uma lei específica poderá exigir do proprietário de terreno não-edificado,

subutilizado ou não-utilizado, incluído em área abrangida pelo plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação sucessiva de três sanções (§ 4º).

Esta perspectiva permite visualizar a autonomia do bem ambiental, que é valorizado juridicamente pela relevância constitucional atribuída ao equilíbrio ecológico. José Afonso da Silva, dissertando sobre o tema, refere que a Constituição Federal de 1988 definiu a qualidade ambiental como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de sorte que *esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada, mesmo quando seus elementos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja ele pessoa pública ou privada, não pode dispor da qualidade do seu meio ambiente a sue bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade*. Não há um conjunto de propriedade individuais, pois o meio ambiente, como direito de todos, é indivisível .

Para Annelise Monteiro Steigleder<sup>216</sup> o juízo do meio ambiente como uma coisa comum, que pode ser composta por bens pertencentes ao domínio público ou ao domínio privado, impõe a distinção entre o meio ambiente globalmente considerado, como bem incorpóreo, imaterial, dos elementos corpóreos que o integram, tais como a flora, fauna, solo, rios, e o meio ambiente em sua dimensão difusa. Apropriáveis são os elementos corpóreos e, mesmo assim, conforme limitações e critérios previstos em lei, e desde que essa utilização não leve à apropriação individual (exclusiva) do meio ambiente, como bem imaterial.

---

<sup>216</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *A função sócio-ambiental da propriedade privada*. Disponível em [www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/1d20.htm](http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/1d20.htm).

Nesta ótica, da autora, não pode o proprietário dos *microbens* utilizá-los de forma a colocar em risco o equilíbrio ecológico, cuja titularidade é difusa. Justamente neste aspecto reside o cerne do conteúdo da função sócio-ambiental da propriedade.<sup>217</sup>

O conteúdo da função ambiental da propriedade é especificado pela legislação ordinária, de acordo com os bens ambientais protegidos legalmente. São exemplos de leis que explicitam a função ambiental da propriedade o Código Florestal e a Lei Federal 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a qual regulamenta o art. 186 da Constituição Federal de 1988, esclarecendo que se considera *preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.*

A elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, entendido como bem de uso comum do povo, inclusive das futuras gerações, ensejou a visualização da autonomia do bem ambiental com relação aos seus bens integrantes. A titularidade da qualidade ambiental é difusa, inapropriável e indisponível para os proprietários dos *microbens* que integram o meio ambiente, sendo também difusa a obrigação de todos preservarem o meio ambiente.

Assim, ao titular dos *microbens* é atribuída verdadeira função ambiental, consistente na preservação dos recursos naturais, garantindo a prevenção de danos ambientais e o desenvolvimento sustentável. Nesta ótica, são plenamente legítimas as restrições impostas pela ordem pública ao exercício da propriedade privada, bem como

---

<sup>217</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *A função sócio-ambiental da propriedade privada*. Disponível em [www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/1d20.htm](http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/1d20.htm).

as obrigações positivas para que o imóvel se adeqüe à defesa e preservação do meio ambiente, pois o proprietário não pode usar de seus bens em detrimento da qualidade ambiental e da capacidade de assimilação natural dos processos produtivos, tendo o dever de, ao lado do Estado, garantir a consecução da dignidade humana e da natureza em si mesma considerada.

Desde a fundação do constitucionalismo moderno, a propriedade foi concebida como um instrumento de garantia da liberdade individual, contra a intrusão dos Poderes Públicos. As transformações do Estado contemporâneo deram à propriedade, porém, além dessa função, também a de servir como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os fracos e desamparados.

Até os anos 70, a questão dos assentamentos irregulares foi ignorada pela legislação urbanística – cidade informal. Não eram sequer considerados parte integrante da cidade. Desde então, porém, as comunidades ocupantes envolvidas têm se organizado e exercido pressões junto ao Poder Público a fim de obter dele a regularização fundiária e a urbanização de seus lotes. Nos últimos anos, tem-se fortalecido o princípio da função social da propriedade, em detrimento do pensamento individualista prevalecente e instituído no Código Civil de 1916 no que tange à propriedade.

Para se frear a degradação ambiental causada pela ocupação humana, nada mais adequado que planejar, por meio da legislação, este processo. De outro modo, quando a irregularidade já se verifica, remediar a situação de fato, minimizando seus efeitos, é também incumbência de normas urbanísticas que promovam a regularização. Esta é a estreita relação entre a preservação ambiental e a regularização fundiária: promovida esta, aquela será garantida.

A terra, sob o prisma da função social da propriedade, passa a ser vista não como um bem cuja destinação se dá exclusivamente em razão da vontade do proprietário, e sim como um bem que deve ser aproveitado para atender toda uma coletividade.

Por derradeiro, em virtude da função social do imóvel urbano a população passa a ter condições de exigir um comportamento ativo do proprietário, possuidor, ou mero detentor do imóvel urbano, que o utilize e o explore convenientemente. E o direito de propriedade ou posse de um bem imóvel urbano impõe ao seu titular um dever de utilizá-lo, agindo em conveniência com o restante da população, para que esta, em contrapartida, possa ser omissa em respeitar o exercício desse direito. Pode-se dizer que a ação social de um obriga a omissão coletiva dos demais, para que aquela possa ser exercida convenientemente.<sup>218</sup>

Espera-se que a exposição feita tenha sido suficiente para localizar o leitor acerca dos elementos necessários em relação ao Direito Ambiental e ao Direito

---

<sup>218</sup> RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p. 16.

Urbanístico, de maneira que se possa explorar o caso que será apresentado no próximo e último Capítulo.

### **3 ESTUDO DE CASO**

#### **3.1 Áreas de preservação permanente**

Como já foi observado, o território brasileiro desde a chegada dos primeiros portugueses, há mais de cinco séculos, vem sendo ocupado de maneira bastante desordenada, sem seguir qualquer planejamento orientado por critérios de sustentabilidade. Ocupação esta imposta pela dinâmica dos ciclos econômicos, incentivados por Portugal, durante o Brasil Colônia e, mais recentemente, pela necessidade de exportação de produtos agrícolas, minerários e madeireiros.

Os conglomerados urbanos se formam inicialmente no entorno de mananciais, obviamente em razão do acesso a estes recursos hídricos, indispensáveis a sobrevivência humana, de suas criações animais e culturas vegetais. Contudo, o fator propulsor dos núcleos urbanos – existência de água - torna-se *vilão* da ocupação populacional, eis que impõe limites, quase que um obstáculo, ao crescimento urbano, pois que, a necessidade de sua proteção está intimamente ligada a permanência dos conglomerados urbanos.



A busca pela ocupação do território a qualquer custo levou a degradação dos recursos naturais ao ponto da ocupação de áreas de preservação permanente no meio urbano ser hoje uma triste realidade que permeia todo o País, não sendo diferente no Estado do Rio Grande do Sul.

As áreas de preservação permanente são áreas previstas em lei, que devem ser reservadas nas propriedades privadas, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.<sup>219</sup>

As áreas de preservação permanente, conforme ensina Édis Milaré *consistem em uma faixa de preservação de vegetação estabelecida em razão da topografia ou do relevo, geralmente ao longo dos cursos d'água, nascentes, reservatórios e em topos e encostas de morros, destinadas à manutenção da qualidade do solo, das águas e também para funcionar como 'corredores de fauna'*.<sup>220</sup>

De conformidade com o Código Florestal, art.1º, II, área de preservação permanente é *área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.*

---

<sup>219</sup> *Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005, p. 449.

<sup>220</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.150.

Na seqüência, o art. 2º<sup>221</sup> conceitua várias situações de área de preservação permanente por força da lei. E, o art. 3º<sup>222</sup> faz referência às chamadas áreas de preservação permanente administrativas, advindas de expedição de ato administrativo de autoridade competente, ou seja, são estabelecidas pelo Poder Público.

---

<sup>221</sup> Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (redação dada pela lei 7.803 de 18.07.1989)

1 – de 30 (trinta) metros para cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (redação dada pela lei 7.803 de 18.07.1989)

2 – de 50 (cinquenta) metros para cursos d'água que tenham de 10 (dez) à 50 (cinquenta) metros de largura; (redação dada pela lei 7.803 de 18.07.1989)

3 – de 100 (cem) metros para cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (redação dada pela lei 7.803 de 18.07.1989)

4 – de 200 (duzentos) metros para cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (número acrescentado pela lei 7.511, de 07.07.1986 e alterado pela lei 7.803 de 18.07.1989)

5 – de 500 (quinhentos) metros para cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (número acrescentado pela lei 7.511, de 07.07.1986 e alterado pela lei 7.803 de 18.07.1989)

b) ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio de 50 (cinquenta) metros de largura; (número acrescentado pela lei 7.511, de 07.07.1986 e alterado pela lei 7.803 de 18.07.1989)

d) no topo dos montes, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (redação dada pela lei 7.803 de 18.07.1989)

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; (redação dada pela lei 7.803 de 18.07.1989)

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (parágrafo acrescentado pela Lei 7.803, de 18.07.1989).

<sup>222</sup> Art. 3º. Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

d) auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

e) proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;

h) a assegurar condições de bem-estar público.

§1º. A supressa total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§2º. As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

De mesma forma o parágrafo único do artigo 2º previu a observação das disposições do plano diretor e leis de uso do solo, estabelecendo interfaces entre o Código Florestal e o Estatuto da Cidade. Este estabelece critérios e diretrizes de política urbana a serem incorporados no plano diretor, que deverá contemplar, ainda, as áreas de preservação permanente fixadas pelo Código Florestal. Este dispositivo legal relaciona ainda, a função ambiental da propriedade urbana e as áreas de preservação permanente, tendo em vista que os contornos de tal função serão fixados pelo plano diretor, conforme dispõe o §2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Em virtude da vasta conceituação das áreas de preservação permanente existem controvérsias acerca de sua aplicabilidade no contexto urbano, eis que as cidades estão cada vez mais populosas e a ocupação do solo é desordenada, dificultando compatibilizar o exercício do direito à moradia<sup>223</sup>, o direito da livre circulação, o direito ao desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>224</sup>

Para Ana Maria Moreira Marchesan<sup>225</sup> *o fato é que as áreas de preservação permanente por vinculação legal têm sua fundamentação para além do jurídico, ou seja, seu suporte fático está assentado na ecologia da paisagem, precedendo a qualquer*

---

<sup>223</sup> O capítulo da Constituição Federal que versa sobre a política urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01, que busca a união das questões ambientais e a oferta de moradia. São pelo menos 13 as passagens que invocam a preservação da qualidade ambiental.

<sup>224</sup> Sobre a compatibilidade do desenvolvimento da atividade econômica com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado menciona-se a obra de Cristiane Derani, *Direito ambiental econômico*. DERANI leciona que *a sustentabilidade da prática econômica visando à conservação dos recursos naturais e uma satisfatória qualidade de vida é um imperativo jurídico e uma opção política. Tanto mais coincidente o jurídico estará com o político, quanto maiores forem as condições materiais para a construção efetiva de uma sociedade com sólida estrutura democrática*. p.21.

<sup>225</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. In *Interesse Público*, n. 33, Porto Alegre: Notadez, 2005, p.288.

*regramento urbanístico*. O capital natural deveria ser sopesado antes das intervenções humanas, tendo em vista constituir a base material para qualquer assentamento humano.

Contudo, existe pressão política para alteração dos limites já impostos pelo Código Florestal na área urbana e o principal argumento é o déficit habitacional brasileiro - de acordo com o IBGE<sup>226</sup> são por volta de 6,6 milhões. Porém de acordo com o mesmo Instituto existe no país cerca de 4,6 milhões de imóveis vagos.

Essas estimativas levam a crer que as possíveis soluções do problema habitacional – sem querer minorar este problema tão complexo - não estão na ocupação das áreas de preservação permanente, mas sim na necessidade de uma reforma urbana urgente, que já conta com um instrumento, que é o Estatuto da Cidade, conforme os elementos expostos nos capítulos anteriores .

Nesse sentido, entende-se pela incidência das regras do Código Florestal no meio urbano. O Código Florestal, no entendimento de Fink e Pereira<sup>227</sup> é aplicável tanto ao meio rural como ao urbano, em virtude do art. 1º não fazer distinções, afirmando tão somente que as florestas e demais formas de vegetação natural são bens de interesse comum a todos os habitantes do país. Em razão disso, o exercício do direito de propriedade, sendo esta rural ou urbana, pública ou privada, deve respeitar as limitações estabelecidas na lei, sobremaneira as descritas no artigo 2º do Código Florestal.

---

<sup>226</sup> Dados estimativos apontados no *Almanaque Abril 2004*, p.120.

<sup>227</sup> FINK, Daniel; PEREIRA, Márcio. “Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do artigo 2º do Código Floresta”, *Revista de Direito Ambiental*, n.2 São Paulo; Revista dos Tribunais, 1996, p. 77-90.

O parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal, que foi acrescentado pela Lei 7.803/1989, remete aos planos diretores e leis de uso do solo a definição das áreas de preservação permanente em meio urbano e adverte: respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo, ou seja, obedecidos a demarcação ditada no texto do artigo 2º, que seria o mínimo exigível para área de preservação permanente.

Já o outro entendimento é de que os limites previstos para as áreas de preservação permanente no Código Florestal são inaplicáveis no meio urbano, eis que seriam exigências relativas à área rural, pois com o advento da Lei 6.766/1979 – Parcelamento do solo urbano -, restou claro que, para loteamentos urbanos, deveria ser respeitada uma faixa *non aedificandi* de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes.<sup>228</sup>

Todavia, a sustentação pura e simples da inaplicabilidade do Código Florestal pode vir a liberar intervenções nas áreas de preservação permanentes no meio urbano, pelo só fato de estarem inseridas em contexto espacial distinto do rural.

Além disso, o argumento da edição da Lei do Parcelamento do Solo Urbano é inócuo ao se verificar que os limites do artigo 2º foram inseridos por lei em 1989, ou seja, posteriormente aquela. Desta forma os limites do artigo 2º preponderam sobre a faixa *non aedificandi* de quinze metros. O tema foi discutido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e, parte do voto do Relator leciona que: *à legislação estadual e municipal não é dado deixar de observar, mesmo que se trate de zona urbana, ‘os princípios e limites’ a que alude o art. 2º do Código Florestal, dentre estas a faixa de trinta metros*

---

<sup>228</sup> Entendimento defendido por AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais*. São Paulo: Universidade SECOVI/SP, 2001, p.403.

*para os cursos d'água de menos de dez metros de largura. E sequer cabe invocar como exceção a essa regra, a Lei federal 6.466/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, uma vez que, conforme bem anotou o douto Magistrado sentenciante, trata-se de diploma legal anterior à vigência da Lei 7.803/89, de igual hierarquia, que acrescentou o referido parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal, não podendo assim, prevalecer sobre o que neste último estabelece, lembrando-se, ainda, que a própria lei 6.766/79, no seu art. 4º, III, ao cuidar da faixa non aedificandi de 15 metros de cada lado ao longo das correntes, ressalva expressamente a existência de maiores exigências da legislação específica*<sup>229</sup>

Ainda nessa seara existe o entendimento de que o parágrafo único do art. 2º estaria remetendo às legislações municipais a definição das áreas de preservação permanente no contexto urbano.<sup>230</sup>

Porém ao se considerar todo o regime de repartição de competências em matéria ambiental se verifica não ser este apontamento o mais correto. Eis que o município não é ente habilitado a legislar em matéria ambiental, mais especificamente sobre *florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos*

---

<sup>229</sup> Embargos de declaração n. 207.160.5/9-0, oriundos da Comarca de Barueri, TJSP, julgado em 28.08.03, Rel. Desemb. Paulo Franco.

<sup>230</sup> Existe uma corrente que entende que os limites de área de preservação permanentes elencados no art. 2º do Código Florestal limitam a regular a área rural. Cito o artigo do juiz de Direito do Rio de Janeiro Ronald Pietre, *O Código Florestal e as zonas urbanas*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7903>, e o artigo dos Promotores de Justiça de São Paulo Ronald Vitor Romero Magri e Ana Lúcia Moreira Borges, “Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do artigo 2º do Código Florestal”, *Revista de Direito Ambiental*, n.2, São Paulo; Revista dos Tribunais, 1996, p.75.

*recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*, no dizer do art. 24, VI<sup>231</sup> da Constituição Federal.

Isso não significa que os municípios não possuam competência legislativa nessas matérias. Ao combinar o art. 24<sup>232</sup> com os preceitos do art. 30<sup>233</sup>, que determina que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual, no que couber e, bem como promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; no que couber, ainda com o art. 225, que prega o modelo de federalismo cooperativo para a consagração da meta do equilíbrio ambiental, conclui-se que o município tem competência para legislar em material ambiental, contudo sempre respeitando os limites e princípios já ditados pelo Estado e/ou União, conforme for o caso.

---

<sup>231</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Fede legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

<sup>232</sup> Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

<sup>233</sup> Art. 30 - Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Isto posto, as leis municipais não podem fixar padrões menos exigentes do que a legislação federal e/ou estadual existente. Assim, o município não pode fixar padrões inferiores aos limites previstos no parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. Em havendo dúvida sobre a norma a ser aplicada, em razão de mais um ente, de diferente hierarquia, legislar sobre o mesmo tema, usa-se o princípio do *in dubio pro natura* ou *in dubio pro ambiente*, de acordo com o qual deve prevalecer a regra que mais proteja o meio ambiente, desde que as normas concorrentes provenham de entes igualmente habilitados para legislar sobre o assunto.<sup>234</sup>

### **3. 1. 1 As funções ecológicas das áreas de preservação permanente**

A fixação, pelo Código Florestal, de determinada vegetação como de preservação permanente não se deu de forma aleatória. A vegetação é assim considerada pela função que desempenha para a proteção das áreas que reveste. Consequentemente, sua natureza jurídica não é de simples restrição imposta pelo Poder Público, mas decorre de sua própria situação, de sua própria qualificação natural. Assim, o objetivo da criação de áreas de preservação permanente é, a preservação de determinados espaços que, em razão de suas características, são de extrema importância para a conservação do meio.

O artigo 2º do Código Florestal Brasileiro, nas alíneas *a*, *b* e *c*, visa a

---

<sup>234</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez”. *Interesse Público*, n. 33, Porto Alegre: Notadez, 2005, p.291.



proteção da vegetação ciliar<sup>235</sup>, também conhecida como mata ripária, de várzea ou de galeria. É a formação vegetal que ocorre nas margens dos rios, córregos, lagos, lagoas, olhos d'água, represas e nascentes. Chama-se ciliar porque, tal e quais os cílios que protegem os olhos, essa mata resguarda as águas, depurando-as, filtrando-as.<sup>236</sup>

A mata ciliar funciona como filtro ambiental, retendo poluentes e sedimentos que chegariam aos cursos d'água, sendo fundamental para o equilíbrio dos ecossistemas aquáticos. Portanto, a manutenção da mata de galeria protege contra a erosão das ribanceiras e o conseqüente assoreamento dos recursos hídricos, conservando a qualidade e o volume das águas, funcionando como controladoras da bacia hidrográfica,

---

<sup>235</sup> A mata ciliar ocorre ao longo do terreno que inclui tanto a ribanceira de um rio ou córrego, de um lago ou represa, como também as superfícies de inundação chegando até as margens do corpo d'água pela própria natureza do ecossistema formado pela mata ciliar. Encontram-se também transições de solo, de vegetação e de um grande gradiente de umidade do solo, que impõem o tipo de vegetação. As matas ciliares são sistemas que funcionam como reguladores do fluxo de água, sedimentos e nutrientes entre os terrenos mais altos da bacia hidrográfica e o ecossistema aquático. Essas matas desempenham o papel de filtro, o qual se situa entre as partes mais altas da bacia hidrográfica, desenvolvida para o homem para a agricultura e urbanização e a rede de drenagem desta, onde se encontra o recurso mais importante para o suporte da vida que é a água. Os ecossistemas formados pelas matas ciliares desempenham suas funções hidrológicas das seguintes formas:- Estabilizam a área crítica, que são as ribanceiras do rio, pelo desenvolvimento e manutenção de um emaranhado radicular; Funcionam como tampão e filtro entre os terrenos mais altos e o ecossistema aquático, participando do controle do ciclo de nutrientes na bacia hidrográfica, através de ação tanto do escoamento superficial quanto da absorção de nutrientes do escoamento subsuperficial pela vegetação ciliar; - Atuam na diminuição e filtragem do escoamento superficial impedindo ou dificultando o carreamento de sedimentos para o sistema aquático, contribuindo, dessa forma, para a manutenção da qualidade da água nas bacias hidrográficas; - Promovem a integração com a superfície da água, proporcionando cobertura e alimentação para peixes e outros componentes da fauna aquática; - Através de suas copas, interceptam e absorvem a radiação solar, contribuindo para a estabilidade térmica dos pequenos cursos d'água. Em regiões semi-áridas, onde a água é limitante, a presença da mata ciliar pode significar um fator de competição. Isso se deve ao fato de que as árvores das matas ciliares apresentam suas raízes em constante contato com a franja capilar do lençol freático. Nesse caso, o manejo da vegetação ripária pode resultar numa economia de água. No caso de se pensar em aumentar a produção de água de uma bacia mediante o corte da vegetação da mata ciliar em regiões semi-áridas, deve-se considerar que a eliminação da vegetação deve ser por meio de cortes seletivos e jamais por corte raso. Isso porque as funções básicas das matas ciliares, manutenção de habitat para fauna, prevenção de erosões e aumento da temperatura da água devem ser mantida. Na região sul do Brasil, onde o clima é subtropical sempre úmido, e chove em média 1350 mm por ano, a competição das matas ciliares não compromete a produção de água nas bacias hidrográficas a ponto de serem feitos cortes rasos. Disponível em [http://www.ecolnews.com.br/agua/mata\\_ciliar15.htm](http://www.ecolnews.com.br/agua/mata_ciliar15.htm) .

<sup>236</sup> Segundo dados do Inventário Florestal Contínuo do Rio Grande do Sul (Secretaria Estadual de Meio Ambiente – Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, 2001.) a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos com cobertura florestal nativa representa 37,8%.

regulando os fluxos de água superficiais e subterrâneas, a umidade do solo e a existência de nutrientes.<sup>237</sup>

Além de auxiliarem, durante o seu crescimento, na absorção e fixação de carbono, os principais objetivos dessas matas são: a)reduzir as perdas do solo e os processos de erosão e, por via reflexa, evitar o assoreamento (arrastamento de partículas do solo) das margens dos corpos hídricos; b)garantir o aumento da fauna silvestre e aquática, proporcionando refúgio e alimento para esses animais ; c)manter a perenidade das nascentes e fontes; d)evitar o transporte de defensivos agrícolas para os cursos d'água; e)possibilitar o aumento de água e dos lençóis freáticos, para dessedentação humana e animal e para o uso nas diversas atividades de subsistência e econômicas; f)garantir o repovoamento da fauna e maior reprodução da flora; g)controlar a temperatura, propiciando um clima mais ameno; h)valorização da propriedade rural e i) formar barreiras naturais contra a disseminação de pragas e doenças na agricultura.

Em processo judicial no qual a Promotoria de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre pede a recomposição de uma área marginal degradada em função da instalação de uma marina, o Perito oficial, biólogo Adriano Souza Cunha, assim se pronunciou sobre os danos associados à deterioração da vegetação marginal: *além de funcionar como filtro, protegendo o corpo d'água de fontes poluidoras localizadas no ambiente terrestre limdeiro, a vegetação marginal é responsável pela criação de micro-ambientes que são essenciais para a manutenção de muitas espécies animais. Diversos grupos de invertebrados e mesmo vertebrados, como os anfíbios, possuem hábitos terrestres quando adultos, mas apresentam formas jovens que dependem de ambientes*

---

<sup>237</sup> Disponível em <http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/mataciliar.htm> .

*aquáticos. Uma margem nua, desprovida de vegetação, via de regra não oferece condições adequadas para a manutenção desses animais. Além disso, é sabido que as áreas de margem funcionam como berçários de muitas espécies aquáticas, que encontram nos pequenos nichos localizados entre a vegetação ribeirinha a proteção que necessitam nas primeiras fases da vida.* <sup>238</sup>

Já nas alíneas *d* a *h*, o artigo 2º do Código Florestal protege a vegetação anti-erosiva, elencando hipóteses de proteção à flora que recobre espécies de relevo, destinada ao combate da erosão. Conquanto esse Código silencie sobre as faixas de proteção das encostas e elevações, com exceção das altitudes superiores a 1.800 metros, a Resolução CONAMA n. 4/85 as define no artigo 3, na alínea *b*, incisos IV, VI, X e XI<sup>239</sup>.

Essas coberturas vegetais, especialmente as previstas nas alíneas *d* e *e* são extremamente importantes na preservação dos morros que aparecem em áreas urbanas. A corroborar tal afirmação basta que se assista aos principais telejornais, a cada período de precipitações nas principais cidades brasileiras. Destruição de moradias, lesões patrimoniais e corporais e até mesmo mortes são comuns devido à erosão de morros causada pelo solapamento da vegetação que os revestia.

Além disso, a deterioração dessas áreas resulta em danos paisagísticos, associados à alteração da morfologia das encostas afetadas, e prejuízos ao

---

<sup>238</sup> Apud MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. In *Interesse Público*, n. 33, Porto Alegre: Notadez, 2005, p.296.

<sup>239</sup> Art. 3º - São Reservas Ecológicas:[...] *b)* - as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:[...] *IV* no topo de morros, montes e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços), da altura mínima da elevação para cada segmento da linha da cumeada equivalente a 1000 (mil) metros; [...] *X* - nas bordas de tabuleiros ou chapadas, em faixa com largura mínima de 100 (cem) metros; *XI* - em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a sua vegetação; [...].

desenvolvimento do turismo, especialmente do ecoturismo, hoje tão explorado em cidades dotadas de morros recobertos por vegetação.

No meio rural, não são menos importantes as funções dessa vegetação, assim como, não é menos intensa a sua degradação para propiciar a prática da agricultura e da pecuária sobre os topos dos morros e nas encostas. A exploração econômica dessas áreas pode até render dividendos para os seus responsáveis num momento inicial. Mas, considerando os efeitos sinérgicos e de longo prazo verificáveis no meio ambiente, sem a cobertura vegetal, a chuva leva os sedimentos do solo descoberto, acentuando a erosão e o assoreamento de rios, arroios e lagoas . Ademais, essa vegetação também é responsável pela manutenção do microclima de sua área de influência, regulando a vazão dos cursos d'água e garantindo a captação de água para as populações que vivem nessas regiões.

### **3. 1. 2 Áreas de preservação permanente e a questão da água**

Não é possível desvincular a temática da proteção dos recursos hídricos da proteção às áreas de preservação permanente (art. 2º do Código Florestal) e da sua importância para os seres vivos e a vida em sociedade. Como a água potável é uma parte reduzidíssima do volume total de água do nosso planeta, requer-se, nos dizeres da representante da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre, Ana Maria Moreira Marchesan<sup>240</sup> *uma atuação e uma postura mais amiga do meio ambiente por parte dos governos, empresário e de todos os habitantes desta 'Casa Planetária'.*

---

<sup>240</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. In Interesse Público, n. 7, setembro/outubro de 2005. Porto Alegre: Notadez. p.297.

Impossível desvincular a temática da proteção às áreas de preservação permanente por definição legal da questão da água e sua importância para o homem e a vida em sociedade. Os sistemas de água, que constituem uma porção reduzida no volume total de água do planeta, já estão sendo colocados em risco, conforme veremos, o que requer uma atuação e uma postura mais comprometida com o meio ambiente por parte dos governos, empresários e de toda a sociedade.

A atual quantidade total de água na Terra é de 1.386 milhões de Km<sup>3</sup>, mantendo-se estável durante os últimos 500 milhões de anos.<sup>241</sup> Mas, embora limitado, o recurso natural água é renovável. Possui um ciclo<sup>242</sup> que necessita ser mantido de forma racional e equilibrada. Esse ciclo é influenciado por diversos fatores, dentre eles pela vegetação.

As águas que servem ao consumo humano e se destinam a suas atividades sócio-econômicas são captadas nos rios<sup>243</sup>, lagos, represas e reservas subterrâneas. Além disso, têm importância vital para o equilíbrio dos ecossistemas.

---

<sup>241</sup> REBOUÇAS, Aldo da C. *Água doce no Brasil e no Mundo. Águas doces no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Escrituras, 2002, p.7.

<sup>242</sup> O ciclo da água é o ciclo hidrológico: a água evapora dos cursos d'água, forma nuvens e vem a chuva. É a evaporação. A vegetação contribui por meio da evapotranspiração, que é a evaporação das águas mais a transpiração das plantas – as folhas dos vegetais repõem o vapor d'água em quantidades bastante significativas. Portanto, quanto maior for a vegetação maior será a precipitação de chuvas. A título de curiosidade: em uma hora, um grande carvalho pode produzir 4.000 litros de vapor.

<sup>243</sup> De conformidade com David Cafruni Ferreira, coordenador do Programa Esfera Azul, (Estiagem no Rio Grande do Sul: seca no rio Gravataí. *In Revista Ecologia e Meio Ambiente*. Ano II, n 2, 2005, p.20), a escassez de chuvas no Estado do Rio Grande do Sul, que levou 427 municípios a decretarem estado de emergência neste ano e lançou 54 cidades ao racionamento de água, desencadeou a urgência de implementar medidas definitivas para reduzir o sofrimento imposto à população por novas situações de seca prolongada.

O período de estiagem que ocorreu entre os meses de dezembro de 2004 a fevereiro de 2005 – provocou graves problemas na Região Metropolitana de Porto Alegre. No rio Gravataí, os baixos níveis de água em seu leito comprometeram o abastecimento nas cidades de Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão. Segundo estimativas da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN um milhão e cem mil pessoas, nas quatro cidades que recebem água do rio Gravataí foram atingidas pela estiagem, com o racionamento de água potável.

Sabe-se que das águas existentes no nosso planeta, 97,5% formam os oceanos e mares, sendo impróprias ao consumo direto. Os restantes 2,5% são águas doces. Contudo, 68,9% desse volume forma as calotas polares, geleiras e neves permanentes que revestem os cumes das mais altas montanhas do planeta. Essa água é de difícil e onerosa utilização, considerando os processos tecnológicos e os custos de transporte que seriam necessários para que fosse apropriada pelo ser humano.<sup>244</sup>

Já os 29,9% restantes constituem as águas subterrâneas. E, a pequena parcela remanescente (1,2%) se compõe das águas dos pântanos, umidade dos solos e das águas dos rios e lagos.<sup>245</sup> Assim, tomando por base estes dados apresentados neste breve levantamento é possível inferir que menos de 1% da água disponível é doce e, portanto, acessível ao consumo humano.

Não obstante a quantidade de água existente no planeta venha se mantendo estável, os usos desse bem vêm aumentando, seja pelo aumento da população, seja pela indústria<sup>246</sup>, seja pela irrigação<sup>247</sup>. De acordo com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), há probabilidade de que a atividade industrial consuma duas vezes mais água até o ano 2025, se continuarmos no ritmo atual do desenvolvimento econômico insustentável.

---

<sup>244</sup> *Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005, p. 241.

<sup>245</sup> REBOUÇAS, Aldo da C. Água doce no Brasil e no Mundo. *Águas doces no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Escrituras, 2002, p.7.

<sup>246</sup> De toda água utilizada no mundo, 10%, vai para o consumo humano, 20% é para o uso industrial e 70% é usado na agricultura.

<sup>247</sup> A quantidade de água no mundo é praticamente a mesma a milhares e milhares de anos. Mas o número de pessoas que vivem na Terra aumenta a cada dia. Mais gente para a mesma quantidade de água. Se nada for feito em relação à água, especialistas prevêem que haverá conflitos entre países por disputa de água em um futuro não muito distante.

Esse quadro de escassez leva à conclusão de que a água é um recurso natural dotado de valor econômico. E, com inteiro acerto Francisco Milanez<sup>248</sup>, arqueólogo e biólogo, presidente da AGAPAN e da ECOFUND, verbera: *a água será, nos próximos anos, o principal motivo de preocupação mundial. As próximas guerras serão realizadas em nome da água ao invés do petróleo.*

As terras úmidas, nas quais estão abrigadas muitas das nascentes dos rios e que são consideradas áreas de preservação permanente pela alínea *c* do art. 2º do Código Florestal<sup>249</sup>, agem como barreiras de controle à erosão, servem de berçários para peixes e anfíbios, além de serem áreas de repouso para aves em rotas migratórias. Os banhados são ecossistemas de extrema importância, os quais se definem como *áreas alagadas permanente ou temporariamente, conhecidos na maior parte do país como brejos, são também denominados de pântanos, pantanal, charcos, varjões e alagados, entre outros*<sup>250</sup>.

Atualmente pode-se verificar cientificamente que um rio que mantém em suas margens uma boa cobertura vegetal perde menos quantidade de água. A manutenção de uma boa quantidade de água, associada à referida vegetação, evita a formação de sulcos na terra, que crescem e podem formar erosões. Essas considerações demonstram a imponente importância do tema que estabelece estreita comunicação entre as questões da proteção à flora e da proteção aos recursos hídricos.

---

<sup>248</sup> MILANEZ, Francisco. Água: necessidade radical. In *Mundo Jovem*. Agosto, 1998, p. 125

<sup>249</sup> O Código Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, no artigo 155, VI, considera os banhados como áreas de preservação permanente. Em que pese a louvável preocupação do legislador, a situação dos banhados no Estado não é diferente do panorama mundial, vale dizer, de áreas de preservação permanente converterem-se em terrenos de degradação.

<sup>250</sup> Disponível em [www.bdt.fat.org.br/workshop/costa/banhado](http://www.bdt.fat.org.br/workshop/costa/banhado).

Nesse sentido, a regra deve ser a preservação. A exceção, a destruição, somente acatável nos casos de interesse público manifesto e sempre mediante compensações, ouvido o órgão ambiental.

Ao adquirir uma área contendo mananciais, o comprador fica ciente de sua responsabilidade social, pois ainda que o curso d'água já esteja poluído, até mesmo a montante, sempre há a perspectiva de recuperá-lo, eis que está adquirindo uma área que é um passivo ambiental. A canalização é uma pena de morte para o curso hídrico e a supressão da perspectiva de gerações presentes e futuras desfrutarem daquela reserva de água doce.

### **3. 1. 3 A questão da proteção das Dunas e Falésias:**

As dunas e falésias<sup>251</sup> podem fazer parte das áreas de preservação permanente<sup>252</sup>, por força do projeto de lei n. 1197/03<sup>253</sup> que as classifica como tais.

---

<sup>251</sup> *Duna é qualquer formação de terra composta de partículas não-consolidadas transportadas pela força do vento. As dunas são mais comumente formas de partículas do tamanho da areia. As principais categorias de dunas são as barcanas (em meia lua), as longitudinais e as transversais* (ART, Herry W. *et al. Dicionário de ecologia e Ciências Ambientais*. 2.ed. São Paulo: Melhoramentos, 2001, p.173). Falésia constitui “forma particular e vertente costeira abrupta ou com declive forte, em regra talhada em rochas coerentes pela ação conjunta dos agentes morfogenéticos marinhos, continentais e biológicos” (KRIGR, Maria da Graça *et al. Dicionário de Direito Ambiental*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998, p.171).

<sup>252</sup> O artigo 155, X, do Código Estadual e Meio Ambiente do RS, Lei estadual 11.520/00, considera de preservação permanente as áreas, a vegetação nativa e demais formas de vegetação situadas nas dunas frontais, nas de margem de lagoas e nas parcial ou totalmente vegetadas.

<sup>253</sup> Projeto apresentado em 05 de junho de 2003 por João Alfredo – PT/CE, estabelece proteção ambiental para áreas ocupadas por dunas e falésias (terras e rochas à beira-mar, elevadas pela ação da maré). A proposta estende às lagoas e florestas em que ficam situadas as dunas e falésias a proteção especial prevista pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação e pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

De acordo com o texto aprovado, atividades que comprometam ou ameacem o equilíbrio ambiental serão proibidas nas regiões protegidas. Para a construção de estradas e a execução de projetos de uso do solo e extração de minérios que possam causar impacto ambiental, será exigida licença ambiental e audiências públicas com as comunidades. Quem descumprir as determinações do projeto ficará sujeito à pena de detenção de um a quatro anos, aumentada de 50% se o crime for praticado por funcionário público. A mesma punição é prevista para servidores públicos e autoridades que se omitirem na apuração e aplicação das penalidades. No caso de empresa infratora, as punições previstas são: multa; suspensão parcial ou



Esse projeto, foi aprovado por unanimidade na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Deputados em 16 de junho de 2004 e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da mesma Casa em 14 de setembro de 2005 e desde 22 de março de 2006 está na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, confere o mesmo tratamento devido à Mata Atlântica e define como essas áreas podem ser usadas.

O projeto, segundo o Deputado João Alfredo<sup>254</sup>, determina uma série de regras, entre elas a proibição de construção de prédios próximos às dunas e falésias. Com isso, além da preservação do meio-ambiente, não haverá contaminação dos lençóis freáticos. Dunas e falésias têm importância ambiental inequívoca, uma vez que atuam como baldes de água que favorecem a emergência de lagos e rios. Ademais, as dunas móveis carregam areia para a praia, a par de constituírem um adorno paisagístico assaz valorizado nos dias de hoje.

O Código Florestal protege apenas a cobertura vegetal das dunas, esquecendo do papel ambiental desses acidentes geográficos, especialmente no que tange à recarga dos reservatórios de água potável e na atenuação dos processos erosivos na costa litorânea.<sup>255</sup> Também a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/00) não as protege, uma vez que o conceito dessas unidades pressupõe

---

total de atividades; interdição temporária do estabelecimento ou da obra; e proibição de participação em licitações públicas. A empresa pode ser condenada ainda à prestação de serviços à comunidade, como o custeio de programas ambientais; execução de obras de recuperação de áreas degradadas; manutenção de espaços públicos; e contribuições a entidades ambientais ou culturais. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=74732>.

<sup>254</sup> Disponível em <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=15067>.

<sup>255</sup> De acordo com João Alfredo, o Código Florestal, de 1965, protege apenas a cobertura vegetal das dunas, "quando a relevância ambiental desses acidentes geográficos deve-se não à flora ou à fauna, mas ao papel que desempenham na recarga dos reservatórios de água potável e na atenuação dos processos erosivos na costa litorânea".

Disponível em <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=15067>.

limites definidos de área.

O estudo do professor Jeovah Meireles, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC), mostra que as dunas e falésias são responsáveis pela manutenção de um aporte regulador de sedimentos ao longo do litoral, o que evita a origem de processos erosivos acelerados. *Além de provocar erosão progressiva ao longo das praias, a destruição desses sistemas ambientais descaracterizam a paisagem que atrai turistas para o litoral brasileiro, sobretudo o do Nordeste*, complementa o Deputado. A deputada Fátima Bezerra, co-autora do requerimento, por seu turno, também destacou a importância das dunas e falésias no campo econômico, já que, em várias cidades nordestinas, esses monumentos da natureza atraem milhares de turistas. De acordo com a deputada, o projeto de preservação não vai limitar o turismo, mas organizar o uso do solo. *A legislação fará com que o Poder Público não permita ocupação ou uso irregular das dunas. As dunas de Jenipabu encantam, por isso devem ser preservadas*, assegurou<sup>256</sup>.

De acordo com o texto do projeto, estão incluídas entre as áreas de proteção especial as dunas móveis ou ativas, que se deslocam com a ação dos ventos; as fixas e semifixas, cujo revestimento vegetal impede a sua movimentação; as fósseis ou eolianitos, conjuntos isolados ou contínuos de dunas cimentadas por carbonato de cálcio; e as falésias, que são elevações resultantes da ação erosiva das ondas sobre as rochas. As lagoas e florestas situadas nessas regiões também receberão a proteção especial estabelecida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e pelas resoluções específicas do Conselho

---

<sup>256</sup> Disponível em <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=15067>.

Nacional de Meio Ambiente. Atividades que comprometam ou ameacem a sustentabilidade ambiental serão proibidas nas regiões protegidas.<sup>257</sup>

Esse projeto, se convertido em lei, será um grande avanço da legislação brasileira, já que essas áreas vêm sofrendo crescente descaracterização em função da ocupação desordenada, devido a expansão urbana, a retirada de areia das praias e dunas, a disposição de lixo, o lançamento de esgotos domésticos sem tratamento e o crescimento explosivo e desordenado do turismo sem planejamento ambiental. Sem embargo disso, intensificará as tensões entre as atividades econômicas, especialmente as voltadas para o turismo, e a preservação do meio ambiente.

### **3. 1. 4 Área de preservação permanente e a Medida Provisória 2.166-67 de 24/08/2001**

Em 2001, o Governo Federal, com o apoio de diversas instituições e dos meios de comunicação, editou a Medida Provisória 2.080-59, alterando o corpo do Código Florestal em relação às áreas de proteção permanente – APPs - no meio urbano. Apesar de já se conviver com a necessidade de reavaliação dos dispositivos legais atinentes à matéria, devido a sua complexidade, foi adiada qualquer alteração ao artigo 2º e seu parágrafo único, mas o artigo 4º foi alterado.

A Medida Provisória estabeleceu no artigo 4º o conceito de área de preservação permanente, com a característica principal da intangibilidade, ou seja, vedação quanto à retirada de vegetação, bem como a qualquer forma de uso e ocupação.

---

<sup>257</sup> Disponível em <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=15067> .

A Medida Provisória criou também casos de exceção para a supressão de vegetação em APP, somente autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo próprio, quando não houver alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

O parágrafo segundo, por seu turno, estabeleceu as condições básicas para isso ocorrer, quais sejam, a autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

A Medida Provisória, artigo 1º, §2º, incisos IV e V, outorga ao CONAMA<sup>258</sup> a definição dos casos de utilidade pública e interesse social, que constituem a única possibilidade hoje existente para a utilização de APP, ressalvado seu caráter de excepcionalidade.

Ocorre que em julho de 2005, conforme Acórdão do Supremo Tribunal Federal da MC em ADIn 3.540-1/DF, publicado em 03 de fevereiro de 2006<sup>259</sup>, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Procuradoria Geral da República contra o art.1º da citada Medida Provisória, na parte em que alterou o art.4º, *caput* e parágrafos do Código Florestal. Apontando a inconstitucionalidade formal dos referidos dispositivos por violação ao art. 225, §1º, III da Constituição Federal, *in verbis*:

---

<sup>258</sup> Foi a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/1981 – que estabeleceu a estrutura formal do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que integra órgãos federais, estaduais e municipais e tem sua instância máxima no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão máximo do Sistema, composto hoje por 108 representantes dos governos federal, estaduais e municipais e de entidades ambientalistas, setores empresariais (indústria, comércio e agricultura) populações tradicionais e indígenas e comunidade científica.

<sup>259</sup> Revista dos Tribunais-847 – Maio de 2006 – 95 Ano, p.99-124.

*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. §1. Para assegurar a efetividade deste direito, incumbe ao Poder Público: [...] III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.*

Alega-se que os dispositivos atacados permitem a supressão de área de preservação permanente mediante era autorização administrativa do órgão ambiental, sendo que o legislador constituinte determinou que tal supressão só seria viável por meio de lei formal, entendida esta como ato normativo emanado do Poder Legislativo e elaborada segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional.

Prossegue informando que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – estaria prestes a autorizar, em reunião ordinária nos dias 27 e 28 de agosto de 2005, via resolução, ao gestor ambiental local apurar a utilidade pública de empreendimento de mineração e, sem lei, permitir a supressão de vegetação em área de preservação permanente. O que, traria prejuízos irreparáveis ao bem ambiental, com base tão somente na discricionariedade do gestor ambiental de dizer o que é utilidade pública, favorecendo desta forma, interesses econômicos, especialmente minerários,

para a extinção de espaços territorialmente protegidos e essenciais à proteção e defesa dos ecossistemas. Requer então, a concessão de medida cautelar.

Requerida a cautelar, esta foi concedida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal Senhor Ministro Nelson Jobim que entendeu presentes os pressupostos necessários para o deferimento da medida. Considerou que a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF/88), que a extração de minério causa danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente (*periculum in mora*) e também que a norma constitucional autoriza a supressão de área de preservação permanente somente por lei (*fumus boni iuris*). A decisão passa então ao referendo da Corte.

Foram então prestadas informações pelo Senhor Presidente da República, que defendeu a legitimidade constitucional da Medida *sob judice*, assinalando que o diploma legislativo em causa não transgrediu a norma constitucional parâmetro (art. 225, §1º, III da CF/88). Destacou do parecer do Consultor Jurídico do Meio Ambiente, Gustavo Trindade que, as áreas de preservação permanente estão inclusas no conceito de espaços constitucionalmente protegidos, nos termos do art. 225, §1º, III da CF/88; que não se pode concluir que qualquer atividade humana em espaços territoriais especialmente protegidos, dependa, diretamente, de autorização legislativa, eis que esvaziaria a ação administrativa; que o texto constitucional analisado prevê a lei específica para a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, jamais para a supressão de vegetação nestas áreas, eis que o corte da vegetação não acarreta a sua supressão, tendo e vista o reconhecimento pelo Código Florestal da existência de área de preservação permanente, mesmo em espaços

desprovidos de vegetação (art. 1º, §2º, II). Ainda que o art. 225, §1º, III da CF/88 preceitua duas condições para a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, quais sejam, a existência de lei prévia autorizativa e a vedação de qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; que o Código Florestal é lei autorizativa para uma eventual supressão de vegetação em área de preservação permanente; que a exigência constitucional do licenciamento ambiental para obras ou atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação do meio ambiente garante que a supressão não irá comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção; que não depende de lei o simples ato administrativo, que, vinculado à norma geral legal que disciplina o uso de determinado espaço territorial especialmente protegido, decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas.

A manifestação do Ministro Celso de Mello, relator, inicia proclamando que o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) e sua defesa em benefício das presentes e futuras gerações cabe ao Estado e a toda a coletividade, consagrando o princípio da solidariedade. Destaca neste ponto o direito à vida como matriz de todos os demais direitos fundamentais, devendo orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente, estando acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, as de respeito ao direito de propriedade, e as da iniciativa privada.

Continua esclarecendo que a Constituição Federal prevê como sendo de definição exclusivamente por meio de lei *a alteração e supressão de espaços territoriais especialmente protegidos* e, o texto normativo motivo de impugnação

autoriza, via procedimento administrativo próprio, a *supressão de vegetação em área de preservação permanente*. Disto infere-se que a nova redação conferida ao Código Florestal não interfere na exigência constitucional de que os espaços territoriais especialmente protegidos sejam alterados ou suprimidos somente por meio de lei, pois o que se disciplinou foi a supressão da vegetação em área de preservação permanente.

O relator ressalta que o intuito do legislador constituinte não foi exigir lei específica para cada hipótese de supresso de vegetação em área de preservação permanente, ma sim, uma lei autorizativa genérica, disciplinando a forma pela qual a supresso pode ser feita sem prejuízos para o meio ambiente. E tal lei – genérica e abstrata como todas devem ser – já existe, ao menos em relação às áreas de preservação permanentes, consubstanciando-se justamente no Código Florestal.

Outro aspecto ventilado é o de que a necessidade de lei em sentido formal para qualquer caso de supressão de vegetação em espaço territorial especialmente protegido impediria os órgãos públicos ambientais de autorizar ou licenciar qualquer tipo de intervenção em espaço protegido, desde a implantação de um pequeno corredor de acesso de pessoas para a obtenção de água, por exemplo, até a construção de portos, gasodutos, hidrelétricas, dentre inúmeras outras atividades de suma relevância para o desenvolvimento nacional.

Foi considerado também que a discricionariedade de que se revestem os atos administrativos não permite que se possa realizá-los em desconformidade com as restrições legais e constitucionais. De forma que, em o gestor ambiental dando autorização para a supressão de vegetação em APP, ele deverá também atentar a



legalidade, moralidade e todos os demais princípios que regem o Direito Administrativo.

Finaliza pedindo atenção à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF/88), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (art. 225 da CF/88), de outro, o qual deve ser superado mediante a ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação e conflito, para harmonizá-los e impedir que se aniquilem reciprocamente. Assim, a superação destes antagonismos, de cunho constitucional, via critérios que permitam ao Poder Público, ponderar e avaliar, em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual o direito que deve preponderar no caso, tomando cuidado contudo para que não importe e esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentro os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente.

Por derradeiro, ressalva que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, não olvidando que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (art. 170, VI da CF/88).

Encerra defendendo que a Medida Provisória não compromete os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Constituição Federal, ao contrário, oferece mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas

no âmbito das áreas de preservação permanentes. Vota para que não seja referendada a decisão que conferiu a liminar e que restaure-se a eficácia e aplicabilidade do diploma impugnado.

A manifestação do Ministro Nelson Jobim foi de que, após ouvir atentamente ao Ministro Celso de Mello, deu-se conta que as alterações e a supressão referidas no inciso III do §1º do art. 225 da CF/88 dizem respeito à própria constituição do espaço geográfico, abrangido pela área de preservação. Ainda que se trata, da forma pela qual se viabiliza ou se legitima a exploração de área estabelecida de preservação ambiental, eis que evidente que a preservação do ambiente ecologicamente equilibrado não significa a sua estagnação, mas sim que os atos de exploração não serão aqueles permitidos na forma do Direito comum, mas sim, por meio de uma série de medidas de preservação. Encerra seu voto acompanhando o relator.

O Ministro Eros Grau manifesta que o inciso III do §1º do art. 225 da CF/88 respeita a espaços territoriais especialmente protegidos (unidades de conservação), não à vegetação existente nessas áreas, o que não impõe legalidade estrita, reserva de lei para que se dê a supressão da vegetação de que trata o art. 4º da MP em questão. Prossegue dizendo que a supressão de vegetação em espaços territoriais especialmente protegidos, deve ser definida caso a caso pelo órgão ambiental, o que não pode é suprimir qualquer dos espaços territoriais especialmente protegidos sem que a lei em sentido formal determine.

Portanto, no seu entendimento para a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos é necessária a manifestação do Legislativo, lei-medida, nos termos do disposto no inciso III do §1º do art. 225 CF/88, que é desnecessária para a

supressão de vegetação nestas áreas. Assim, acompanha o voto do relator.

O Ministro Carlos Brito, em sua manifestação demonstra preocupação texto da Medida Provisória, que ao alterar o art. 4º do Código Florestal usa o verbo *suprimir*, eis que é sinônimo de extinguir, extirpar, arrancar, erradicar, eliminar; e a palavra *vegetação*, que não é apenas uma árvore ou duas, é coletivo de vegetal, é todo um conjunto de espécimes botânicos. E, o Poder Executivo é autorizado a processar este tipo de supressão, definindo cada órgão ambiental, em ato administrativo próprio, as situações de utilidade pública ou interesse social, o que o leva a considerar esta legislação excessivamente frouxa. Demonstra em seguida sua preocupação com o problema da desertificação<sup>260</sup> no Brasil, eis que se for suprimida uma área de preservação permanente, a própria vegetação pode ser totalmente erradicada e questiona o que resta de uma área de proteção especial sem sua vegetação. Ainda destaca considerar preocupante delegar aos órgãos e entidades de caráter administrativo tamanha discricionariedade. Encerra com voto divergente ao do relator.

Já a Ministra Ellen Gracie ressalta que a manutenção da medida inviabilizaria um grande número de iniciativas de obras importantes, de conformidade com dados trazidos nas sustentações orais, o que levaria a ocorrência de *periculum in mora* inverso. Portanto, acompanha o voto do relator.

O Ministro Marco Aurélio, por seu turno, defende a necessidade de edição

---

<sup>260</sup> Desertificação é um fenômeno no qual o solo perde suas propriedades e se torna incapaz de sustentar a produção vegetal, resultante de variações climáticas e das atividades humanas. Estudos mostram que os desertos têm crescido ao ritmo de duas Bêlgicas por ano, transformando as áreas afetadas em solos de baixo potencial de sustento para homens, animais e fixação da vegetação. No Brasil, parte do solo do semi-árido (em torno de 10%) já está em processo de desertificação. No Pampa, ocorre processo similar, a areização (transformação do solo em areia), causada, entre outros fatores, pelo manejo inadequado da agricultura intensiva e da pecuária, atividades que ocorrem em larga escala na região. (*Almanaque Brasil Socioambiental* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005, p.275.).

de lei para a criação de exceção à preservação, à intangibilidade do espaço territorial que se tenha como protegido, como de preservação do meio ambiente. Entende que o vocábulo “alteração” tem significado vernacular próprio, e que o constituinte de 1988 não estabeleceu exceções quanto ao objeto dessa mesma alteração, ou seja, não fixou uma degradação no tocante à modificação a sofrer o espaço territorial preservado.

Continua apregoando que onde a lei fundamental exige a existência de uma lei, excepcionando algo que, no seu entendimento salta aos olhos como salutar, que é a integridade ambiental nos mais diversos aspectos, é preciso que a disciplina para a alteração, considerando a alteração quanto à supressão de vegetação ser de natureza substancial, não possa ocorrer por meio de medida provisória. ainda mais que a medida provisória não encerra por si a alteração, revelando algo que foi rechaçado pela Carta de 1988, ou seja, a delegação ao Poder Executivo.

Clama ao dizer: “pobre Mãe-Terra, pobres gerações presentes e futuras no que se acaba por olvidar os parâmetros voltados à preservação, tanto quanto possível, do meio ambiente, à integridade do meio ambiente, ao respeito ao meio ambiente, no que indispensável ao bem estar do próprio homem.”

**Conclui que, em ponderando os valores relativos ao desenvolvimento econômico, à exploração econômica e à preservação visada pela Constituição Federal, vê maior risco em manter a delegação aberta pela medida provisória. Desta forma, vota em desacordo com o relator.**

Finalmente revela seu ponto de vista o Ministro Sepúlveda Pertence, ao

expor que a medida provisória questionada não ofende o inciso III, §1º do artigo 225 da CF/88. Acrescenta que o tratamento dado a esta medida provisória é de como se ela estivesse isolada, mas em realidade ela veio substituir redação original do Código Florestal, muito mais aberta do que a desta medida provisória. Manifesta então acompanhar o voto do relator.

Desta forma, o Tribunal, por maioria, negou referendo à decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, restaurando-se, desse modo, em plenitude, a eficácia e aplicabilidade do diploma legislativo ora impugnado (...) nos termos do voto do Relator, vencidos os Srs. Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio.

### **3. 1. 5 Áreas de preservação permanente e a Resolução CONAMA 369/2006**

Conforme explicitado anteriormente, o artigo 4º do Código Florestal Brasileiro foi alterado pela Medida Provisória 2.166-67, de 24/08/2001, no sentido de autorizar a supressão de vegetação em área de preservação permanente em caso de utilidade pública ou interesse social, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Em razão disto e reconhecendo a necessidade de atualização e regulamentação do Código Florestal Brasileiro - o artigo 1º, §2º, incisos IV e V e o artigo 4º, da Lei 4.771/1965, ambos com redação determinada pela MP 2.166-67/2001 -,

o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – promoveu um amplo processo de discussão com os mais diversos setores da sociedade de todo o País, concluindo com a aprovação da Resolução CONAMA 369, em 22 de fevereiro de 2006, publicada em 29 de março de 2006. A Resolução regulamenta o uso das áreas de preservação permanentes (APPs), dispondo sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social, ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação.

A manifestação da Promotora de Justiça Anelise Grehs Stifelman<sup>261</sup> no Encontro de Dirigentes Municipais para orientações básicas sobre a Resolução, promovido pela FAMURS no dia 21 de junho do corrente, foi no sentido de que, em se considerando que as áreas de preservação permanentes são partes intocáveis da propriedade, com rígidos limites de proteção e, como a própria denominação aponta são áreas de *preservação* e não de *conservação* – que permite a exploração econômica direta, tal Resolução revolucionou este quadro, eis que arrolou as atividades de utilidade pública e interesse social que legitimam a intervenção ou supressão destas áreas. Ressalta ainda que hoje há a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação até mesmo nas nascentes de áreas de preservação permanentes, nos casos descritos como de utilidade pública (artigo 1º, §§1º e 2º da Resolução CONAMA 369/2006).

Nesta ocasião a Promotora de Justiça Ximena Cardoso Ferreira<sup>262</sup> dedicou-se a comentar especificamente a possibilidade da regularização fundiária sustentável de área urbana (artigo 9º da Resolução CONAMA 369/2006), sustentando a importância das áreas de preservação permanentes e a necessidade da regularização, tendo em vista

---

<sup>261</sup> STIFELMAN, Anelise Grehs. Promotora de Justiça da Comarca de Viamão - RS.

<sup>262</sup> FERREIRA, Ximena Cardoso. Promotora de Justiça da Comarca de Taquara.

proporcionar aos adquirentes dos lotes condições condizentes com o princípio da dignidade humana.

E, na mesma ocasião, a manifestação do Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente Doutor em Direito Gustavo Trindade foi no sentido de defender a possibilidade dos órgãos municipais autorizar a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente baseado no sistema constitucional das competências dos três poderes. Acrescenta que a Resolução traz tão somente os casos excepcionais de intervenção e supressão em áreas de preservação permanente justificadas pela utilidade pública, interesse social e essenciais de baixo impacto, não sendo diploma de regra geral.

Ao viabilizar a regularização fundiária de ocupações consolidadas de baixa renda, consideradas de interesse social, pode-se encarar o grande passivo socioeconômico que desafia a gestão ambiental urbana no País. Contudo, não é um ponto pacífico e entendimentos divergentes aquecem a polêmica.

Pesam sobremaneira os impactos ambientais gerados pela ocupação de áreas que deveriam estar intocadas e que, por complacência das políticas públicas da grande maioria dos municípios brasileiros, foram objeto de loteamentos *regulares*, irregulares ou invasões, consolidando uma situação de difícil solução e de perdas ambientais muitas vezes irreversíveis e de alcance global.

Com inteiro acerto o texto da Resolução condiciona a regularização para as ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, data da promulgação do Estatuto da Cidade – lei 10.257, protegendo o meio ambiente de oportunismos.

Pode-se dizer que a intenção da Resolução é dotar os órgãos ambientais estaduais e municipais de um instrumento claro para fiscalizar, fazer a regularização fundiária e promover a recuperação dessas áreas. O diretor do CONAMA, Nilo Diniz, afirma que *a resolução deixa clara a fronteira do que se pode ou não fazer em áreas de preservação permanente. Hoje, cada Estado cuida de uma forma diferente do assunto e há Estados que não têm preocupação com o tema.*<sup>263</sup>

O texto define as situações excepcionais para retirada de vegetação nestes locais, que poderão ocorrer apenas em casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto. A Resolução considera como de interesse social o ordenamento territorial das áreas urbanas consolidadas de baixa renda localizadas em topos de morros, margens de rios e outras situações semelhantes.

Fica permitida a atividade de mineração em áreas de preservação permanente classificada como de utilidade pública. Para esse caso, além de exigir licenciamento, é preciso comprovar a necessidade de exploração e a falta de alternativa. O texto classifica ainda como utilidade pública a implantação de áreas verdes (parques e praças), em áreas de preservação permanente urbanas.

As empresas de mineração foram as que mais festejaram essa Resolução, uma vez que, como 80% das jazidas de minérios estão situadas em áreas de preservação permanente, o reconhecimento da atividade de mineração como sendo de utilidade pública facilitará muito seu licenciamento ambiental.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Disponível em <http://www.crea-rs.org.br>.

<sup>264</sup> Disponível em <http://www.valoronline.com.br/valoreconomco/285/legislacaotributos.html>.



Como atividades de baixo impacto, a norma autoriza, em propriedades privadas localizadas em áreas de preservação permanentes, a intervenção ou supressão da vegetação para abertura de pequenas vias de acesso interno, construção de pontes e pontilhões sobre rios, captação de água para abastecimento doméstico e tratamento de lavouras e animais, implantação de trilhas para o desenvolvimento de ecoturismo, construção de cercas e outras intervenções.

A diretora do Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (Defap) da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, a bióloga Vera Lúcia Lopes Pinoti, diz que, como no Brasil todo, as áreas de preservação permanentes ocupam uma área considerável no Estado, onde existem três grandes bacias hidrográficas (Bacia do Litoral, Bacia do Rio Uruguai e Bacia do Guaíba) com uma rede de arroios e cursos d'água, e também muitos banhados, sem contar as incontáveis encostas de morros da Serra.<sup>265</sup>

Pela vocação agrícola do Estado do Rio Grande do Sul muitas áreas de preservação permanente estão ocupadas irregularmente por plantações ou criações de gado, acrescenta a diretora. A desocupação e preservação dessas faixas de vegetação na área rural será mais fácil por meio de uma campanha anunciada pelo Ministério do Meio Ambiente, crê Vera Pinoti.<sup>266</sup>

O mais complicado, porém, no entendimento da bióloga, é nas cidades, onde muitas obras públicas e empreendimentos privados hoje ocupam terrenos definidos

---

<sup>265</sup> Disponível em <http://www.crea-rs.org.br>.

<sup>266</sup> Disponível em <http://www.crea-rs.org.br>.

legalmente como áreas de preservação permanente. Boa parte do Centro de Porto Alegre – RS, por exemplo, está sob uma área de preservação permanente. *Nestes casos, o que está feito, está feito. Determinadas coisas teremos que ajustar, já nas áreas urbanas (pela regulamentação) há uma diferenciação e praças e parques podem ser implantados em áreas de preservação permanente*, explica.<sup>267</sup>

Vera Pinoti alerta que, de agora em diante os órgãos de licenciamento, prefeituras, profissionais que lidam com empreendimentos e paisagismo, engenheiros e arquitetos, bem como agricultores e pecuaristas, devem se ater ao que diz a lei das áreas de preservação permanente e sua regulamentação. Ressalta que *todas essas pessoas que lidam com terras e áreas consideradas de preservação permanente precisam passar a observar o que diz a lei*. A fiscalização será feita com base na Lei dos Crimes Ambientais, que prevê aos infratores multas, restrições de direitos, recolhimento domiciliar e suspensão de atividades.<sup>268</sup>

A relevância do tema deu ensejo a um encontro promovido pelo Ministério Público Estadual de São Paulo, na cidade de Amparo, no dia 26 de junho de 2006, onde participaram membros do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente – CAO – UMA. Na ocasião foi abordada a legitimidade da Resolução CONAMA 369/06, como justificativa para intervenções em áreas de preservação permanentes por parte do Poder Público. O CAO-UMA defendeu que a citada Resolução está baseada numa Medida Provisória cuja constitucionalidade vem sendo contestada pelo Ministério Público e apresentaria vários aspectos de ilegalidade. Ressalta que a resolução trata apenas de casos excepcionais de intervenção em área de

---

<sup>267</sup> Disponível em <http://www.crea-rs.org.br>.

<sup>268</sup> Disponível em <http://www.crea-rs.org.br>.

preservação permanente e não deve ser utilizada como regra.<sup>269</sup>

O biólogo Roberto Varjabedian, assistente técnico do Ministério Público Estadual, em sua participação no encontro defendeu que a Resolução *traz lacunas e equívocos de concepção que, agravadas pelas deficiências técnicas e estruturais dos órgãos públicos, ameaçam a conservação da natureza*. Acrescenta que, *o estado de conservação da área não deve ser usado como critério para se avaliar se uma obra é ou não de baixo impacto para a APP de uma região. A avaliação do impacto depende de uma série de análises que considera até a futura florestal, passando pelo estudo de alternativas técnico-locacionais para a obra.*<sup>270</sup>

No entendimento da Arquiteta Sandra Mello, mesmo com vários aspectos questionáveis, *a aprovação dessa Resolução significa um marco importante na busca da sustentabilidade ambiental urbana no Brasil. É natural que o texto possua pontos de conflito, uma vez que é fruto de uma extensa negociação que envolveu os interesses mais diversos.*<sup>271</sup>

**A Resolução traz diversas hipóteses que legitimam a intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente; hipóteses sobre as quais muito se tem a discutir e que renderiam, com certeza, um excelente trabalho, mas ao presente estudo interessa especificamente a possibilidade de regularização fundiária sustentável de área urbana, tendo em vista o foco das ocupações irregulares nestas áreas.**

---

<sup>269</sup> Disponível em <http://www.projetocopaiba.org.br/ong/news.asp> .

<sup>270</sup> Disponível em <http://www.projetocopaiba.org.br/ong/news.asp> .

<sup>271</sup> Disponível em <http://www.iab.org.br/textos/matéria.asp?cdt=184> .

Bem, a regularização fundiária sustentável é elencada como caso de interesse social, previsto na Seção I, no artigo 2º, inciso II, alínea c. E, está explicitada na Seção IV, no artigo 9º:

*Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:*

*[...] II - interesse social:*

*c) a regularização fundiária sustentável de área urbana; [...].*

*Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:*

*I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;*

*II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;*

*III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:*

*a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;*

*b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;*

*IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:*

*a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;*

*b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;*

*c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;*

*V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de*

*10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;*

*VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:*

*a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;*

*b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;*

*c) especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;*

*d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso I deste artigo;*

*e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;*

*f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;*

*g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;*

*h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e*

*i) realização de audiência pública.*

*§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea “a”, do inciso I, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidos pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.*

*§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.*

*§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação*

*popular, nos termos do disposto na Lei n° 10.257, de 2001.*

*§ 4° O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.*

*§ 5° No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.*

Conforme preceitos da norma a regularização fundiária de dará somente em caso de interesse social conjugado com ocupações de baixa renda predominantemente residenciais, localizadas em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, inseridas em área urbana com no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia; apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; estarem localizadas exclusivamente nas seguintes faixas de áreas de preservação permanente: margens de cursos de água e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, em topo de morro e montanhas, em restingas; as ocupações devem estar consolidadas até 10 de julho de 2001 e o poder público deve apresentar plano de regularização fundiária sustentável.

A título de exemplo prático traz-se a situação de uma ocupação irregular no município de Sapucaia do Sul e a possibilidade de regularização com base na nova normatização.



### 3.2 Estudo de caso

No entender de Milton Santos<sup>272</sup> com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. São elementos de diferenciação, mas em toda elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. São chagas que, para o autor, estão em toda parte.

O Município de Sapucaia do Sul está situado numa região de topografia ondulada, cortada por cinco arroios tributários do Rio dos Sinos, com altitude mínima de 1,00m junto ao Rio dos Sinos e máxima de 306,00m junto ao Morro do Paula, sendo a altitude média de 35,00m junto à Prefeitura Municipal. Limita-se ao Norte com o município de São Leopoldo, ao Sul com o município de Esteio, a Leste com os municípios de Gravataí e Novo Hamburgo e ao Oeste com os municípios de Nova Santa Rita e Portão pelo Rio dos Sinos. O Município está colocado entre os vinte maiores do Estado em população, eleitores, valor adicionado e alíquota de retorno do ICMS. Sua área territorial é de 65,2 Km<sup>2</sup>, sendo 50,85 Km<sup>2</sup> de área urbana e 14,35 Km<sup>2</sup> de área rural.<sup>273</sup>

Distante 25 km de Porto Alegre, a capital do Estado, pertence a um dos mais importantes núcleos urbanos do Estado, a Região Metropolitana da Grande Porto Alegre (RMPA), que conta atualmente com vinte e oito municípios com aproximadamente 3,3

---

<sup>272</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993, p.95.

<sup>273</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 18 -19.

milhões de habitantes.<sup>274</sup>

Integra a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL) que conta com onze componentes e a Federação das Associações de Municípios do Estado (FAMURS), que congrega cerca de 80% dos Municípios do Estado, em busca da defesa dos interesses municipalistas e da valorização política e econômica do Rio Grande do Sul. Além disso, é membro do Comitê Gerenciamento Ambiental da Bacia do Rio dos Sinos (COMITESINOS), atuando em conjunto com órgãos e entidades representativas da região, visando à tomada de ações relacionadas com os recursos hídricos e a saúde da população.<sup>275</sup>

Segundo o Censo de 2000, Sapucaia do Sul possuía 122.751 habitantes, sendo 121.813 na área urbana e apenas 938 na área rural. Isto representa uma taxa de urbanização de 99,23%. O Município na realidade se destaca no contexto da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre, não apenas pelo seu pequeno território, mas também pelo seu alto percentual de território já institucionalizado como área urbana.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 19.

<sup>275</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 19.

<sup>276</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 28.

## QUADRO DA EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO - 1920/2000

Ano	População	População urbana	População rural	Taxa de urbanização	Média de moradores por domicílio
1920	880	-	880	-	-
1991	104.885	104.549	336	99,68	3,63
1996	114.012	113.333	679	99,40	3,47
2000	122.751	121.813	938	99,24	3,10

Fontes: Prefeitura Municipal (1920); FIBGE, Censos de 1991 e 2000; FIBGE, Contagem da População (1996).

Estimativa Populacional 2004: 129.117 habitantes

Média de Moradores por domicílio: 3,57 habitantes

Com a implantação da Rodovia Federal BR-2 - que depois passou a chamar-se BR-116 em 1940 - o Distrito começa um novo processo de industrialização. As indústrias se estabelecem ao longo da Rodovia, na localidade Três Portos, ligação direta com a capital do Estado. Nesta época, a indústria artesanal e manufatureira, começa a ser substituída por uma indústria tecnologicamente mais desenvolvida, graças aos incentivos fiscais oferecidos pelo Estado e também pelo Município.<sup>277</sup>

Hoje, o perfil industrial da cidade se compõe de pequenas, médias e grandes empresas do porte da Siderúrgica Riograndense, do Grupo Gerdau, Isdralit, Pepsi-Cola,

<sup>277</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 38.

Recrusul, Lansul, Lanificio Kurashiki do Brasil, etc.<sup>278</sup>

O comércio teve desenvolvimento significativo a partir da década de 80, constituindo-se de lojas das grandes redes populares. Antes disso, era um comércio especialmente voltado às camadas de baixa renda, devido às características da população: migrantes regionais, empregados das fábricas e ocupantes de empregos informais.<sup>279</sup>

O grande impacto no crescimento urbano, porém, ocorreu em torno de 1958 com a implantação da Siderúrgica Riograndense. Na época, a demanda de empregados por essa empresa era maior que a oferta local. Neste mesmo período a região do litoral sul de Santa Catarina era pouco desenvolvida e sem indústrias. Com a notícia da grande indústria que se implantava em Sapucaia, deslocaram-se levas de catarinenses em busca de melhores condições de vida. Isto é bastante significativo porque se observa que, paralelamente a essa *invasão* do Estado vizinho, foram promovidos inúmeros loteamentos em todo território do Município. Em 1961, quando o antigo 7º Distrito alcança sua emancipação, a população chega aos 18.300 habitantes, distribuídos em pequenos agrupamentos, derivados dos loteamentos então implantados.<sup>280</sup>

Por muitos anos Sapucaia do Sul foi considerada uma cidade dormitório, qualificação que, de certa forma, mantém até hoje, apesar da oferta de empregos no Município. Ocorre que os deslocamentos e facilidades de transportes propiciam

---

<sup>278</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 39.

<sup>279</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 39.

<sup>280</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 39.

alternativas para a escolha de empregos e atividades nas outras cidades. A própria Capital - onde a moradia tem se tornado muito cara - expulsa para a periferia habitantes da classe média. São trabalhadores do setor bancário e do comércio, por exemplo, que encontram, em Sapucaia do Sul, terrenos a preço acessíveis, compensando os deslocamentos para Porto Alegre.<sup>281</sup>

Recentemente já se vislumbra a emergência de uma classe média alta, antes reduzida. Aquela característica de cidade do interior, em que as famílias tradicionais, embora não tendo mais o poder econômico, interferiam ainda, no poder político, começa a ser substituída por uma estrutura de poder econômico ainda não perfeitamente identificado.<sup>282</sup>

Em 1950, as principais capitais do país e os municípios de suas regiões metropolitanas cresceram a taxas maiores do que seus estados, evidenciando a migração da área rural para os grandes centros urbanos. Contudo, este processo acarretou modificações severas no sistema natural e não foi acompanhado pela infra-estrutura necessária - água, esgoto, drenagem, iluminação pública, lixo e outros serviços.<sup>283</sup>

A poluição do ar por veículos e indústrias, mais a poluição do solo e da água pelo lixo, esgotos e efluentes industriais, aliada à impermeabilização do solo e a ocupação de áreas verdes, encostas de morros e margens de arroios (destruindo a mata ciliar e exercendo pressão sobre as nascentes), criaram um quadro crítico em relação ao

---

<sup>281</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 39 - 40.

<sup>282</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 40.

<sup>283</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 42.

ambiente em nossas cidades. Foram décadas de crescimento econômico e da poluição urbana sem levar em conta os custos ambientais.<sup>284</sup>

Somente a partir de 1980 inicia o processo de sensibilização dos governos, empresários e da sociedade em relação aos custos ambientais embutidos nesta forma de crescimento. Atualmente muito já se fez em termos de legislação, fiscalização e educação ambiental para reduzir estes problemas, mas ainda há muito para fazer, pois a qualidade de vida que se deseja para nossas cidades está intimamente relacionada com a qualidade da infra-estrutura de serviços e do apoio efetivo da comunidade, evitando ações que possam causar dano ao ambiente.<sup>285</sup>

Observa-se que a ocupação urbana se dá majoritariamente pelo uso residencial e unifamiliar, manifestando-se em todas as zonas do Município, mesmo naquelas onde há concentração de grandes indústrias. As pequenas e médias indústrias e o comércio em geral, ocupam indiscriminadamente o território urbano, diferentemente das empresas de grande porte que se situam em zonas caracterizadas, originalmente ao longo da BR-116, e, em anos mais recentes, ao longo da RS-118.<sup>286</sup>

Como áreas de preservação existem as áreas ribeirinhas ao longo do Rio dos Sinos, ou ao longo de cursos d'água que ainda não se tornaram canais de esgotos, bem como as áreas cobertas de mata nativa, principalmente a área da Fundação Zoobotânica, na qual está compreendido o Parque Zoológico do Rio Grande do Sul, que possui

---

<sup>284</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 42.

<sup>285</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 43.

<sup>286</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 43 – 44.

expressiva diversidade de fauna e flora.<sup>287</sup> E, áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'águas que estão ocupadas, gerando fortes impactos ambientais, como o caso que se irá analisar no Capítulo III.

De acordo com dados do Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município de Sapucaia do Sul no Setor Habitacional / Urbano, verifica-se um expressivo crescimento do fenômeno da subnormalidade habitacional nas últimas décadas, no Município. Este fenômeno, aliás, não é privilégio de Sapucaia do Sul, mas é regra nas grandes cidades brasileiras e mais acentuado nas regiões metropolitanas, como a de Porto Alegre, da qual a cidade é integrante<sup>288</sup>.

Embora tenha havido um crescimento econômico do Município e - assim como em toda a região sul a situação de pobreza seja menos dramática do que no restante do País - o que se tem observado é que a melhoria de qualidade de vida não ocorre proporcionalmente ao desenvolvimento econômico. Este quadro não afasta a existência de inúmeros assentamentos irregulares, por vezes em áreas de preservação permanente, habitados por uma população cuja renda não atinge a três salários mínimos, situação que fica claramente demonstrada na tipologia das construções e nos sítios escolhidos para a sua implantação.<sup>289</sup>

A implantação do metrô de superfície, juntamente com a redução dos custos de transportes e do tempo de viagens, favoreceu as migrações internas na Região

---

<sup>287</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 44 – 45.

<sup>288</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 45.

<sup>289</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 45.

Metropolitana. Isto, de fato, ocasionou a densificação das áreas ocupadas irregularmente, e a súbita apropriação da cidade. O termo *apropriação* é aqui entendido não no sentido de *pertencer*, mas no sentido de originar pressões por serviços, infraestrutura e trabalho.<sup>290</sup>

De fato, a precariedade da fiscalização do Município, aliada à ausência de um ordenamento urbanístico - quer por meio da aplicação efetiva da Legislação existente, quer por meio da reavaliação da mesma adequando-a a nova realidade - originou nucleações completamente aleatórias, sem preocupação com o sistema viário, com a infra-estrutura mínima e com aspectos legais da propriedade da terra. Estas estão, hoje, concentradas nas áreas mais livres e compreendidas entre o TRENURB e a RS-118 no lado sudeste da cidade.<sup>291</sup>

Por meio dos trabalhos denominados *Inventários das Vilas Irregulares da Região Metropolitana*, realizados pelo Grupo de Planejamento Territorial da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), pode-se verificar o crescimento ocorrido nos assentamentos subnormais de 1980 a 1991, anos em que foram realizados os primeiro e o segundo inventários, respectivamente. Houve acréscimo de população nas vilas e também acréscimo no número dessas vilas.<sup>292</sup>

Segundo o Inventário realizado em 1981 havia em Sapucaia do Sul 12 destes assentamentos subnormais, com 1980 habitações no total e uma população de 8.910

---

<sup>290</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 46.

<sup>291</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 46.

<sup>292</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 46.



pessoas. Do total de 79.402 habitantes do Município, a população destes assentamentos representava 11,2%.<sup>293</sup>

Já no inventário elaborado em 1992, constata-se que o número de assentamentos, passados 11 anos, cresceu para 42. Nestes 42 assentamentos subnormais havia uma população de 19.992 pessoas, distribuídas em 4.760 habitações. Levando-se em conta a que população do Município, de acordo com o censo de 1991 era de 114.012 habitantes, a população das vilas irregulares representava, então, 17,53% da população do Município.<sup>294</sup>

Levantamentos expeditos, recentemente feitos, pela Secretaria Municipal da Habitação e Trabalho, complementados por dados existentes na Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, permitiram relacionar os principais assentamentos subnormais do Município, com a quantidade de habitações, população, situação de propriedade, riscos a que são expostos e apresentação de possíveis medidas para solucionar o problema de cada um.<sup>295</sup>

Para fins desses levantamentos foram considerados como *subnormais* todos os assentamentos de propriedade pública ou privada que se caracterizam pela ilegalidade da posse da terra, irregularidade urbanística, carência de infra-estrutura física e social e má qualidade das habitações.<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 46.

<sup>294</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 47.

<sup>295</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 47.

<sup>296</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 47.

Foram identificados 79 assentamentos subnormais, com 10.305 habitações e uma população total de 41.276 pessoas. A população do Município de Sapucaia do Sul, segundo censo 2000 do IBGE é de 122.677 habitantes, sendo que deste total, 34% residem nos loteamentos irregulares. Comparando-se os dados apresentados com os dos inventários anteriores, conclui-se que houve o crescimento no número de assentamento subnormais, a densificação populacional desses assentamentos e o aumento da sua participação percentual no total da população do Município.<sup>297</sup>

Pode-se concluir que o Município de Sapucaia do Sul, assim como os demais municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, não está conseguindo fazer frente às necessidades habitacionais da população de baixa renda devido à complexidade dos problemas originados, à quantidade de pessoas envolvidas e à escassez de recursos.<sup>298</sup>

O Quadro a seguir, também constante do Diagnóstico referido, apresenta uma síntese dos dados habitacionais do Município. Fonte: Roteiro de Informações sobre o Setor Habitacional Urbano de Sapucaia do Sul (Programa HBB).

---

<sup>297</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 48.

<sup>298</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 48.

DADOS DA ÁREA URBANA / HABITACIONAL

Densidade domiciliar				
População em 1991				104.885
Número de domicílios em 1991				28.877
Densidade domiciliar em 1991(habitantes/domicílios):				3,63
População em 2000				122.751
Número de domicílios em 2000				36.454
Densidade domiciliar em 2000 (habitantes/domicílios)				3,37
Assentamentos subnormais				
Subnormalidades	Quantidade Assentamentos Subnormais	Nº de domicílios	População	% em relação ao estoque de domicílios
Favelas	41	4.971	20.474	0,14
Loteamentos irregulares	38	5.334	20.802	0,15
Total	79	10.305	41.376	0,28
Densidade domiciliar nos assentamentos subnormais (habitantes/domicílio)				4,01
Moradias situadas em áreas de risco e de proteção ambiental				
Características das Áreas	Quantidade	Nº de domicílios	População	
Inundações	17	2.434	9.539	
Desabamentos	5	1.339	4.971	
Localização em faixas de domínio de oleodutos, linhas de transmissão e outros.	22	3.296	13.204	
Área de Preservação Permanente	20	2.592	10.171	
Total	64	9.661	37.885	

Grande parte dos assentamentos apresenta mais de uma condição de risco, sendo que a maioria concentra-se em áreas de faixa de domínio (34% das ocupações), seguida pelas ocupações em áreas de preservação permanente, que em alguns casos confunde-se com áreas inundáveis. Em termos populacionais, 35% das pessoas que vivem em situação de risco estão localizadas em faixas de domínio, principalmente ao longo da RS-118. Em seguida, existe 27% desta população em áreas de preservação permanente e/ou inundáveis.<sup>299</sup>

É muito grande o número de moradias assentadas em situações de risco. Comparando este número ao resultado do censo de 2000, chega-se à constatação de que 31% da população do Município vive em situações de risco, correspondendo à mesma proporção no número de domicílios.<sup>300</sup>

Paralelamente ao problema habitacional, normalmente verifica-se o problema do desemprego, que tem origem, entre outros fatores, na desqualificação da sua mão-de-obra, o que vem a agravar ainda mais a habitação subnormal. Não existem, no Município, estudos que dimensionem o fenômeno de forma detalhada, para que seja possível o adequado planejamento de setor e, conseqüentemente, identificar seguramente as prioridades de investimento em ações de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Os dados existentes sobre a subnormalidade habitacional, advêm de fichas de pesquisa, que constituem um banco de dados parcialmente informatizado. Aproximadamente 50% das habitações subnormais estão levantadas sob a forma de mapeamento, contendo apenas as informações imobiliárias.

---

<sup>299</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 50.

<sup>300</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 50.

Estão sendo propostas, nas ações de Desenvolvimento Institucional (DI) do Programa, a realização de levantamentos adicionais e a complementação do banco de dados sobre o setor habitacional, para minimizar essa carência de informações.<sup>301</sup>

### **3. 2. 1 Possibilidade de regularização da ocupação irregular próxima ao Loteamento Jardim Imperatriz em áreas de preservação permanente no entorno do Arroio José Joaquim no Município de Sapucaia do Sul – RS**

Analisando os dados do ano 2000 pode-se observar que, dos 38 loteamentos irregulares, 20 são em áreas de preservação permanente, representando 52,63%; e, em termos absolutos dos 36.454 domicílios existentes no Município, 2.592 são em áreas de preservação permanente, representando 7.11% e de uma população estimada em 122.751 habitantes, 10.171 deles estão ocupando áreas de preservação permanente, representando 8.28%.

Como exemplo prático do município de Sapucaia do Sul – RS, tem-se um destes loteamentos irregulares em área de preservação permanente. Trata-se do loteamento irregular no entorno do Loteamento Jardim Imperatriz - aprovado pelo Poder Público em 17 de outubro de 1985 -, em área de preservação permanente – mata ciliar - junto ao Arroio José Joaquim.

O Arroio José Joaquim atravessa o Município no sentido Sudeste-Nordeste,

---

<sup>301</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005, p. 50.

possuindo sua micro-bacia uma superfície de 24km<sup>2</sup>. São 21 bairros que o margeiam, sendo que a zona urbana municipal é um receptor de esgotos<sup>302</sup> *in natura*, lixo, águas de uso doméstico, por mais de 03 km de vilas ribeirinhas irregulares. É o principal afluente do Rio do Sinos em Sapucaia do Sul, nasce na zona rural (suas nascentes são de águas limpas e livres de poluição), no lado sudeste e segue para o Noroeste onde deságua no Sinos. Ao longo de suas margens moram 23.000 pessoas e há 1.700 em zona de risco.

Na época das chuvas há transbordamentos, com alagamentos permanentes,

---

<sup>302</sup> Esgotos - Resíduos líquidos, divididos, pelos técnicos, em quatro tipos: 1- esgotos domésticos, que contém matéria fecal e águas servidas, resultantes de banho, lavagem de roupa e louças, 2- despejos ou efluentes industriais, que compreendem resíduos orgânicos (por exemplo, de indústrias alimentícias ou matadouros), ou inorgânicos, podendo conter materiais tóxicos; 3- águas pluviais (da chuva); 4- águas do subsolo, que se infiltram no sistema de esgotos.

Tratamento - Processo artificial de depuração e remoção das impurezas, substâncias e compostos químicos de água captada dos cursos naturais, de modo a torná-la própria ao consumo humano, ou de qualquer tipo de efluente líquido, de modo a adequar sua qualidade para a disposição final. Tratamento Aeróbico - O mesmo que tratamento por oxidação biológica, em presença de oxigênio. Tratamento de água - É o conjunto de ações destinadas a alterar as características físicas e/ou químicas e/ou biológicas da água, de modo a satisfazer o padrão de potabilidade. Tratamento anaeróbico - Estabilização de resíduos feita pela ação de microorganismos, na ausência de ar ou oxigênio elementar. Refere-se normalmente ao tratamento por fermentação mecânica. Tratamento biológico - Forma de tratamento de água residuária na qual a ação de microorganismos é intensificada para estabilizar e oxidar a matéria orgânica. Tratamento completo - No sentido genérico, o processamento da água residuária de origem doméstica ou industrial, por meio de um tratamento primário, secundário e terciário. Pode incluir outros tipos especiais de tratamento e desinfecção. Envolve a remoção de uma alta percentagem de matéria suspensa coloidal e matéria orgânica dissolvida. Tratamento preliminar - Operações unitárias, tais como remoção de sólidos grosseiros, de gorduras e de areia, que prepara a água residuária para o tratamento subsequente. Tratamento primário - Operações unitárias, com vistas principalmente à remoção e estabilização de sólidos em suspensão, tais como sedimentação, digestão de lodo, remoção da umidade do lodo. Tratamento químico - Qualquer processo envolvendo a adição de reagentes químicos para a obtenção de um determinado resultado. Tratamento secundário - Operações unitárias de tratamento, visando principalmente à redução de carga orgânica dissolvida, geralmente por processos biológicos de tratamento. Tratamento terciário - Operações unitárias que se desenvolvem após o tratamento secundário, visando ao aprimoramento da qualidade do efluente, por exemplo a desinfecção, a remoção de fosfatos e outras substâncias.

<http://www.uniagua.org.br>

Denomina-se esgoto sanitário toda a vazão esgotável originada do desempenho das atividades domésticas, tais como lavagem de piso e de roupas, consumo em pias de cozinha e esgotamento de peças sanitárias, como por exemplo, lavatórios, bacias sanitárias e ralos de chuveiro.

O surgimento da água encanada e da disseminação do uso de peças sanitárias com descarga hídrica, aliadas ao desenvolvimento científico e tecnológico da humanidade após o Renascimento, fez com que o homem tomasse consciência da necessidade de criar sistemas eficazes de saneamento onde se garantisse o abastecimento de água potável e recolhimento das águas residuais e dá-lhe condições favoráveis de reciclagem na natureza.

A difícil situação econômica que o país vem suportando nos últimos tempos, aliada a uma política governamental de descompromisso pela organização de programas para o setor de saneamento, fez com que os recursos para investimento em sistemas de esgotamento sanitário, fossem insuficientes para acompanhar o crescimento da população. (FERNANDES, Carlos. *Esgotos sanitários*. João Pessoa: Editora Universitária, 1997, ps. 31, 37, 38, 45 e 46).

toda a população ribeirinha é de baixa renda e sofre riscos constantes de desabamento e de doenças, pois a não execução de medidas saneadoras é diretamente responsável pela permanente fonte geradora de doenças transmissíveis por vetores e também zoonoses, pois há grande proliferação de ratos, baratas, moscas e mosquitos.

Conforme dados atuais (junho de 2006) da Secretaria Municipal de Habitação e Trabalho do Município de Sapucaia do Sul - SMHT, por meio do relatório Técnico Social das famílias que moram à margem do Arroio José Joaquim – Loteamento Jardim Imperatriz – Bairro Fortuna (em anexo) e da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento do Município de Sapucaia do Sul – SMCP- o Levantamento Cadastral (em anexo), são 55 (cinquenta e cinco) ocupações, das quais 27 (vinte e sete) tiveram suas famílias identificadas, que ocupam a área de preservação permanente do Arroio José Joaquim.

Observe-se que, a área de preservação permanente ocupada irregularmente ficou gravada pelo Poder Público como *non aedificandi* quando da aprovação do Loteamento Jardim Imperatriz, mas teve seu espaço loteado pelos empreendedores mesmo assim, como se lotes regulares fossem. Tanto que, das 27 ocupações averiguadas pela SMHT, somente 03 não pagaram pelo lote que ocupam, pois que ao tentarem registrar foram informados de estarem locados em área de preservação permanente. A grande maioria dos lotes irregulares foi negociada na década de 90, juntamente com os lotes regulares do Loteamento.

Nestes casos seria possível a regularização das ocupações via Resolução CONAMA 369/2006? E, em sendo possível, seria a alternativa mais indicada para o

meio ambiente?

De acordo com a Resolução CONAMA 369/06 pode o órgão ambiental competente autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto, conforme preceitos do artigo 1º. Como *interesse social*, uma das possibilidades elencadas é a *regularização fundiária sustentável em área urbana*, de acordo com a alínea c, inciso II do artigo 2º.

E, dos requisitos da regularização fundiária, considerando a declaração do Poder Público de interesse social, deve-se verificar se as ocupações são de baixa renda predominantemente residenciais; se as ocupações estão localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal; se a ocupação inserida em área urbana atende aos critérios de: possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia; apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; e se está localizada exclusivamente nas seguintes faixas de APP: a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais; b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução



CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima; e somente para as ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

O caso em tela é de ocupações de baixa renda, conforme Plano Diretor aprovado a área foi declarada como Zona especial de Interesse Social – ZEIS, está em zona urbana e conta com malha viária, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água e rede de distribuição de energia, apresenta densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e está nas margens do Arroio José Joaquim.

Dentro deste universo de 27 ocupações foi escolhida aleatoriamente uma para exemplo da possibilidade de regularização fundiária com fulcro nos critérios da Resolução CONAMA 369/2006.

O Relatório 16 da SMHT identifica na rua Leduvino Lucas 189 identifica um prédio de dois pisos utilizado para residência. O lote foi adquirido a justo título em 2003. e, em visita ao local identifica-se que os fundos do prédio fazem divisa direta com o Arroio José Joaquim, que o arroio serve de esgotamento sanitário do prédio, tudo conforme fotos que seguem.

Esta ocupação preenche os requisitos normativos necessários para a regularização fundiária, mas além destes deve haver uma avaliação dos benefícios e

malefícios que está regularização pode causar e se realmente não existe alternativa menos agressiva para o meio ambiente para a resolução deste conflito.

Como se pode ver, a situação atual é de grandes divergências quantos aos aspectos benéficos e maléficos que a Resolução CONAMA pode trazer e se está longe do consenso sobre assunto. Porém, estando a norma aprovada e devendo ser aplicada, caberá ao órgão municipal licenciador estar tecnicamente preparado para discernir caso a caso o que será mais benéfico em termos ambientais.<sup>303</sup>

---

<sup>303</sup> Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto no início, em relação ao Direito Ambiental, pode-se verificar por meio da história da legislação ambiental no Brasil, que a situação atual de desrespeito ao meio ambiente já era realidade no Brasil Colônia, prova está a legislação protetiva da época, eis que, em não havendo agressão aos bens naturais não seria necessária legislação regulando tal fato. De forma que, a existência de legislação para coibir danos ao meio ambiente revela atos neste sentido.

E, a necessidade de edição de novas normas com temas já anteriormente normatizados, expõe o descumprimento da legislação vigente, ou seja, a reedição de padrões de condutas se faz imperiosa na tentativa de *relembrar* os cidadãos de seus direitos e deveres.

Especificamente sobre as hoje denominadas áreas de preservação permanente, percebe-se que já o primeiro diploma a figurar no nosso país - as Ordenações Afonsinas – cuidava da proteção de espaços territoriais especialmente protegidos, eis que resguardavam as florestas em geral. Dando seguimento aos estudos

históricos nota-se que a atenção com estas áreas permaneceu, pois que as Ordenações Filipinas criaram o zoneamento ambiental, delimitando as áreas das matas a serem guardadas. E, mais adiante o Regimento do Pau-Brasil em 1605, previa a proteção florestal. Repare-se que, conforme afirmado anteriormente, a existência de legislação ambiental pressupõe a rotina de agressões ambientais na época. Igualmente quando D. Maria I, em 1797, expediu várias cartas régias aos governadores das capitanias determinando a proteção de matas e árvores perto dos mares ou margens dos rios, estava igualmente dando continuidade a proteção de determinadas áreas ambientais. E assim em diante, como em 1802 com as instruções para reflorestamento na costa do Brasil.

Observa-se sob a ótica jurídica, o pioneirismo da legislação portuguesa, extremamente avançada em relação à teoria da reparação do dano ao meio ambiente de onde pode-se extrair lições valiosas para os tempos presentes. O que demonstra como é impossível dissociar a história da legislação ambiental brasileira da portuguesa, e ainda, da história geral dos dois países.

Mas é somente após o advento da República que o país avança realmente na atividade legislativa em matéria do ambiente, que terá seus modernos fundamentos de estruturação na legislação ordinária definidos a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, acompanhada pela Lei da Ação Civil Pública em 1985 e, bem mais recentemente, da Lei de Crimes Ambientais em 1998, que, em conjunto, formam o tripé de sustentação do atual sistema nacional de proteção do ambiente, ao lado do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, coluna vertebral do direito ambiental brasileiro.

Neste ponto é interessante frisar que o artigo 225 da Constituição Federal no *caput* trouxe uma grande inovação ao imputar ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. De forma que, além do Poder Público, cabe a toda a comunidade preservar o meio ambiente, não sendo esta, de maneira alguma, uma tarefa isolada deste ou daquele setor. Disto infere-se que, cabe da mesma maneira à comunidade acadêmica exercer este tão digno dever, do modo que entender mais adequado.

Destaque-se ainda a atenção dada pela Carta Maior para as presentes e futuras gerações, ou seja, garante às gerações vindouras direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, atribui às presentes gerações, além de um direito fundamental, uma obrigação, traçando a responsabilidade de garantir um legado de sustentabilidade para a vida. Em outras palavras, visa assegurar o direito à vida, eis que o meio ambiente em que estamos inseridos é essencial para que haja vida no Planeta, transcendendo qualquer outro direito existente.

De acordo com os elementos apresentados no estudo do Direito Urbanístico, pode-se observar que as regras ambientais e urbanísticas acompanharam o desenvolvimento das cidades que, ao que tudo indica formaram-se por volta do ano 3.500 a. C., mas só teriam se manifestado significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Já o fenômeno da urbanização seria tipicamente moderno.

Como não poderia ser diferente, a urbanização do Brasil está intrinsecamente relacionada à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução segue o ritmo dos ciclos econômicos brasileiros. Devido ao sistema inicial de

exploração dos recursos naturais surgiram as primeiras feitorias e alguns agrupamentos humanos com rudimento de agricultura. Posteriormente foi implantado o sistema de capitanias, pelo qual o país foi dividido em enormes extensões de terras entregues a nobres ou abastados economicamente.

Era necessário escoar as extrações de madeira, açúcar, tintura, algodão e escravos índios, motivo pelo qual as cidades fundadas pelos portugueses no Brasil localizavam-se no litoral, com função militar e comercial. Deste modo, as primeiras cidades brasileiras estão localizadas no litoral.

Em meio ao século XVI a Coroa Portuguesa extinguiu as capitanias e estabeleceu um Governo Geral. A partir de então, foram-se criando novos núcleos urbanos no interior do país, mas sempre como ato de iniciativa oficial, eis que os aglomerados urbanos só se desenvolviam espontaneamente no litoral.

O Brasil sofre com o fenômeno da urbanização, aos moldes da Europa e Estados Unidos da América do Norte, e também com os gravames sociais e políticos, eis que já se convivia com acentuadas diferenças de classes e com a falta de uma política de planejamento urbano, que permitia a ocupação e o uso do solo de forma desordenada. Acresça-se o fim da escravidão e a concentração urbana, gerando moradia precária e deslocamento da população mais pobre para longe dos centros urbanos.

Fica claro então, que o processo de urbanização deu-se com o desenvolvimento econômico e que a instalação da população dependia das suas condições financeiras. De maneira que, já na formação das cidades, era preciso poder

econômico para usufruir tudo o que o centro urbano podia oferecer, como esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica, malha viária, meios de transporte, comércio, escolas, dentre outros. Aos menos abastados restava a procura por locais menos urbanizados – conseqüentemente mais baratos - para se estabelecerem.

Tem-se então em uma mesma cidades, duas cidades, a cidade legal e a cidade ilegal. Se o que marca uma cidade é sua unidade, esta só se manifesta à custa de grandes e violentas conjunções. Estas duas cidades apresentam características populacionais e organizacionais, as condições de higiene e serviço de esgotamento sanitário, os modos de elaboração e expressão social e político tão distintos que só podem se dizer partes de uma mesma cidade porque esta cidade está sujeitada a um conjunto de normas, regras e leis que ordenam a mesma. E, não se pode dizer que em relação aos benefícios estatais haja governo de direita ou de esquerda (o que quer que isso signifique no Brasil de hoje) que se interesse do mesmo modo pelas duas cidades.

Como indicado inicialmente e visto ao longo do texto, as especificidades das áreas de interesse ambiental tornam-as de uso restrito, provocando grande desvalorização imobiliária, eis que os preços decorrem da possibilidade de edificação e uso dos terrenos. Uma vez desvalorizada para o mercado formal, os territórios de interesse ambiental, como são as áreas de preservação permanente, acabam transformando-se em reserva de terras para os usos de baixa renda, sobre as bases mais predatórias.

Assim, em razão de suas limitações impeditivas de intervenção e supressão, as áreas de preservação permanente tiveram seu valor econômico diminuído

consideravelmente, visto que não há interesse de aquisição de áreas que não podem ser tocadas, de maneira que, tornam-se alvo das ocupações irregulares por populações de baixa renda.

E, uma das principais questões sociais do país no século XX foi, sem sombra de dúvidas, a rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira. Coincidindo à esta urbanização vertiginosa o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduzindo um novo cenário, no qual as cidades passaram a retratar e reproduzir as injustiças e desigualdades da sociedade.

Portanto, o território brasileiro foi e vem sendo ocupado de maneira bastante desordenada, sem seguir qualquer planejamento urbano, muito menos orientado por critérios de sustentabilidade. E, esta busca por ocupação a qualquer custo levou a degradação dos recursos naturais e às ocupações irregulares em áreas de menor valorização imobiliária, muitas vezes em áreas de interesse ambiental.

Mesmo com a vasta legislação ambiental que vigora no país não se consegue coibir a degradação ambiental. Falta aplicabilidade. Há interpretações divergentes em relação a legislação protetiva, que varia de acordo com os interesses econômicos dos grupos envolvidos. E o pior, o interesse do Poder Público e da comunidade sobre o assunto é quase inócuo.

Especificamente em relação às áreas de preservação permanente pode-se citar a controvérsia existente sobre a aplicabilidade dos limites impostos no artigo 2º do Código Florestal Brasileiro no meio urbano, eis que a diminuição destas faixas interessa



muito à especulação imobiliária e a manutenção destas é defendida com afincio pelo Ministério Público.

A Medida provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que alterou o artigo 4º do Código Florestal Brasileiro, também gerou bastante discussão sobre a sua constitucionalidade para a regulamentação da intervenção e supressão de áreas de preservação permanente em determinados casos. Mas, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela constitucionalidade da Medida.

E, em razão disso foi editada a Resolução CONAMA 369/06, que regulamenta o uso das áreas de preservação permanente, dispondo sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social, ou baixo impacto, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação.

A viabilização da regularização fundiária de ocupações consolidadas de baixa renda, consideradas de interesse social, é um dos caminho viáveis, é uma ferramenta para encarar o grande passivo socioeconômico que tanto desafia a gestão ambiental urbana no País. Mas sua utilização deve se dar com parcimônia, eis que só deve ser utilizada quando não houver outra possibilidade viável para solucionar determinado o problema de ocupação irregular. Outrossim, é imprescindível a análise caso a caso e a questão da qualidade ambiental deve estar sempre em primeiro lugar.

Contudo, carece-se ainda seguir o caminho da participação da comunidade. O desenvolver de uma cidadania ambiental é *conditio sine qua nom* para o desenvolvimento de uma efetiva política ambiental. Sem o envolvimento conjunto do

Poder Público e da comunidade não será possível o cumprimento do dever constitucional destacado no artigo 225 da constituição Federal de preservar para as presentes e futuras gerações.

Anote-se ainda o papel da comunidade acadêmica, que como minoria privilegiada pela possibilidade de acesso ao conhecimento, deve ser um multiplicador de conhecimentos. A discussão acadêmica sobre a importância do meio ambiente e sobre aspectos legislativos de direito ambiental é muito bonita, porém vazia se não vier acompanhada de proposições a atitudes pró-ativas. É urgente que as informações cheguem até a maioria da população, visto que toda a população é responsável pela atual condição de degradação enfrentada pelo meio ambiente e o acesso à informação é vital para a continuidade da existência da raça humana no Planeta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Anais do II Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela/ RS de 29 a 31 de agosto de 2001.

ALLGAYER, Eni. *História de Sapucaia do Sul*. Porto Alegre: Mercosul, 1992.

*Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005.

ALVES, Alaôr Caffé. O meio ambiente urbano e a proteção ambiental. A questão metropolitana: o grande desafio do Século XXI. In *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Ano 1 – n.º2 – março/ abril de 2002.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais*. São Paulo: Universidade SECOVI/SP, 2001.

ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*. Trad. Sérgio José Porto. Porto Alegre: Fabris Editor, 1980.

ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ART, Herry W. *et al. Dicionário de ecologia e Ciências Ambientais*. 2.ed. São Paulo: Melhoramentos, 2001.

BAHIA, Carolina Medeiros. Crise da civilização e meio ambiente: surgimento do movimento social ecológico e origem do ambientalismo no Brasil. In *Anais do Congresso 3 Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e 2 Encontro Regional do Instituto "O Direito por um Planeta Verde"*, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. V.3, Tomo II, 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2 ed. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3.ed. Trad. Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BENJAMIN, Atônio Herman V. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BONAMIGO, Rita Inês Hofer. *Cidadania: considerações e possibilidades*. Porto Alegre: Dacasa Editora/ Unicruz, 2000.

BRESCIANI, Stella (org.). *Imagens da cidade: séculos XIX e XX*. São Paulo: Marco Zero, 1994.

CÂMARA, José Gomes Bezerra. *Subsídios para a história do direito pátrio*. Tomo I (1500-1769), 2 ed. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira Editora, 1973.

CANARIS, Claus – Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Trad. A. Menezes Cordeiro. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CAPPELLI, Sílvia. Novos rumos do direito ambiental. In HOUSEN, Enio Costa. TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. ÁLVARES, Pércio Brasil (orgs.). *Temas de direito ambiental: uma visão interdisciplinar*. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CHOAY, François. *O urbanismo: utopias e realidades uma antologia*. Trad. Dafne Nascimento Rodrigues . São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. [www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm).

CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Porto Alegre a cidade dos gaúchos: tempo noturno e sociabilidades. In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996- 1998.

DEBONI, Giuliano. Âmbito florestal: competência legislativa e administrativa, áreas de preservação permanente e reserva legal. In *Revista da Escola Superior de Advocacia (ESA-OAB/RS)*. Ano 2 – Jul./Set. 2005 – n.2. Porto Alegre: HS Editora.

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

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1 ed. São Paulo: Editora Manoele Ltda., 2004.

FERNANDES, Carlos. *Esgotos sanitários*. João Pessoa: Editora Universitária, 1997.

FERREIRA, David Cafrun. “Estiagem no Rio Grande do Sul: seca no rio Gravataí”. In *Revista Ecologia e Meio Ambiente*. Ano II, n 2, 2005.

FINK, Daniel; PEREIRA, Márcio. “Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do artigo 2º do Código Floresta”, *Revista de Direito Ambiental*, n.2 São Paulo; Revista dos Tribunais, 1996.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, Wladmir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2 ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Wladmir Passos de. (org.). *Direito ambiental em evolução*. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 1995.

GABEIRA, Fernando. Cidades Sustentáveis. In *Almanaque Brasil Socioambiental 2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. Trad. A. M. Hespanha e L.M. M. Malheiros. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

GOITIA, Fernando Chueca. *Breve história do urbanismo*. Trad. Emílio Campos Lima. 3 ed. Lisboa: Editorial Presença Ltda, 1992.

GOLDBLATT, David. *Teoria social e ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

*Inventário Florestal Contínuo do Rio Grande do Sul*. Secretaria Estadual de Meio Ambiente – Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, 2001.

KATZ, Chaim Samuel. Cidade e doença. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995.

KOKEL JÚNIOR, Nicolau. Disponível em [www.univercidade.br](http://www.univercidade.br).

KRIGR, Maria da Graça *et al.* *Dicionário de Direito Ambiental*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEIS, Hector Ricardo. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia, 1996.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A evolução do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

MAGRI, Ronald Vitor Romero; BORGES, Ana Lúcia Moreira. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do artigo 2º do Código Florestal. In *Revista de Direito Ambiental*, n.2, São Paulo; Revista dos Tribunais, 1996.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. In *Interesse Público*, n. 33, Porto Alegre: Notadez, 2005.

MARIANI, Riccardo. *A cidade moderna entre a história e a cultura*. São Paulo: Nobel, 1986.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Ana Luiza. A invenção e/ ou eleição dos símbolos urbanos: história e memória da cidade paulista. In. BRESCIANI, Stella (org.). *Imagens da cidade: séculos XIX e XX*. São Paulo: Marco Zero, 1994.

MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999.

MAUTNER, Anna Verônica In MAGALHÃES, Maria Cristina rios (org.). *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995.

MEDAUAR, Odete. Org. *Coletânea de legislação de direito ambiental*. 5 ed., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coords.) *Estatuto da Cidade: lei 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MENEZES, Lená Medeiros de Rio de Janeiro nas trilhas do progresso: Pereira Passos e as posturas municipais (1902/1906). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999.

MEYER, Regina Maria Prosperi. Segregação espacial. In .BLAY, Eva Alterman (org). *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. 2 ed. Petrópolis: Editora Vargas Ltda, 1979.

MILANEZ, Francisco. Água: necessidade radical. In *Mundo Jovem*. Agosto, 1998.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Édis. Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios. Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUNA/SISNAMA. In PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (et. al.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

MONTERIO, Washington de Barros. *Curso de direito civil*. 11 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1972. v.3.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1975.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade: anotações à lei n.º. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

PEREIRA, Magnus Roberto de Mello. De árvores e cidades ou a difícil aceitação do verde nas cidades de tradição portuguesa. In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d'Água, 1999.

PETRUCCI, Jivag. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 276, 9 de abr. 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051> .

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (et. al.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

PIETRE, Ronald, *O Código Florestal e as zonas urbanas*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7903> .

Plano Ambiental do Município de Sapucaia do Sul. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2005.

REBOUÇAS, Aldo da C. Água doce no Brasil e no Mundo. *Águas doces no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Escrituras, 2002.

RODRIGUES, Ruben Tedesch. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

SAMPAIO, José Adércio Leite, WOLD, Chris, NARDY, Afrânio José Fonseca. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTILLI, Juliana. A política nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/97) e sua implementação no Distrito Federal. In *Revista de Direito Ambiental*. Ano 6, n. 24, outubro-dezembro de 2001.

SANTOS, Marcos André Couto. Responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público por dano ambiental: uma análise crítica. In *Revista de Direito Ambiental*. Ano 6, n. 24, outubro-dezembro de 2001.

SARGES, Maria de Nazaré. Belém um outro olhar sobre a “Paris dos trópicos” (1897-1911). In MATOS, Maria Izilda S. SOLLER, Maria Angélica (orgs). *A cidade em debate*. São Paulo; Editora Olho d’Água, 1999.

SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *A função sócio-ambiental da propriedade privada*. Disponível em [www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/1d20.htm](http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/1d20.htm).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1992.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/ FFLCH/ USP, 2000.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

SINGER, Paul. O plano diretor de São Paulo 1979-1982: a política do espaço urbano. In MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

SOLLER, Maria Angélica. MATOS, Maria Izilda S.(orgs.). *A cidade em debate*. São Paulo: Editora Olho d'Água, 1999.

VIOLA, Eduardo . FERREIRA, Leila (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

\_\_\_\_\_ . *O Livro dos Mortos do Antigo Egito: o primeiro livro da humanidade*. Trad. Edith de Carvalho Negraes. 9 ed. São Paulo: Hemus Editora Ltda, 1994.

\_\_\_\_\_ . *Ordenações Filipinas*. Livro V. Sílvia Humold Lara (Org.). São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_ . *Ordenações Manuelinas*. Livro V. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

\_\_\_\_\_ . *Salmos Edição Pastoral*. 3 ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1990.

## **NORMAS UTILIZADAS**

CÓDIGO CIVIL DE 1916.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1891.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1934.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1937.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1946.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 1967

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

CONSTITUIÇÃO IMPERIAL 1824.

DECRETO 98.812/1990.

DECRETO 3.358/2000.

DECRETO 3.179/1999.

DECRETO 4.281/2002.

DECRETO 4.340/2002.

DECRETO-LEI 227/1967

INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA 31/2004.

LEI FEDERAL. 4.717/1965.

LEI FEDERAL 4.771/1965

LEI FEDERAL 6.567/1978

LEI FEDERAL. 6.803/1980

LEI FEDERAL 7.805/1989.

LEI FEDERAL 7.886/1989.

LEI FEDERAL 7.347/1985.

LEI FEDERAL 6.453/1997

LEI FEDERAL 9.605/1998. .

LEI FEDERAL 9.795/1999.

LEI FEDERAL 9.985/2000.

LEI FEDERAL 10.308/2001.

RESOLUÇÃO CONAMA 01/1986.

RESOLUÇÃO CONAMA 23/1986.

RESOLUÇÃO CONAMA 24/1986.