



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

AMANDA CRISTINA CARVALHO CANEZIN

**A REGULAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS
URBANOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL
DA CIDADE**

Londrina
2016

AMANDA CRISTINA CARVALHO CANEZIN

**A REGULAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS
URBANOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL
DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Negocial.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Junior.

Londrina
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

CARVALHO CANEZIN, AMANDA CRISTINA .

A REGULAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS URBANOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE / AMANDA CRISTINA CARVALHO CANEZIN. - Londrina, 2016.

111 f. : il.

Orientador: MIGUEL ETINGER DE ARAÚJO JÚNIOR.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial , 2016.

Inclui bibliografia.

1. Urbanização. Função Social da Cidade. Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade. - Tese. I. ETINGER DE ARAÚJO JÚNIOR, MIGUEL. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial . III. Título.

AMANDA CRISTINA CARVALHO CANEZIN

**A REGULAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS
URBANOS PARA O CUMPRIMENTO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Negocial.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Junior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dra. Beatriz Fleury e Silva
Universidade Estadual de Maringá- UEM

Londrina, 14 de julho de 2016.

Dedico este trabalho a todos que compartilham comigo a felicidade de realizar o sonho do mestrado.

AGRADECIMENTOS

Inicio meus agradecimentos por Deus, já que Ele me capacitou para vencer cada etapa do mestrado. Um sonho que era planos de Deus em minha vida! E por ter colocado pessoas tão especiais ao meu lado, sem as quais certamente não teria dado conta!

Ao meu amado marido David Movio, por ser tão importante na minha vida. Sempre ao meu lado, me pondo para cima e fazendo acreditar que posso mais que imagino. Devido a seu companheirismo, amizade, paciência, compreensão, apoio, alegria e amor, este trabalho pôde ser concretizado. Obrigada por ter feito do meu sonho o nosso sonho!

A minha amada mãe, Claudete Carvalho Canezin, meu infinito agradecimento, por sempre acreditar na minha capacidade e me incentivar a qualificar cada vez mais. Obrigada por ser como a águia, que tira os filhotes do comodismo para que conquistem seu próprio espaço e se libertem do medo. Alçando vôo com responsabilidade. A responsabilidade que cada um precisa com sua própria vida e escolha. Graças a seus ensinamento, escolhi seguir seus passos diante da importância do estudo e a paixão pelo Direito e pela Univerdade Estadual de Londrina.

A meu querido pai, Odarli Canezin, que sempre pude contar, pois acreditou e torceu para alcançar todas as conquista em minha vida. Isso só me fortaleceu para sempre tentar, nunca desistir e fazer o melhor de mim.

A minha irmã amada, Thays Cristina Carvalho Canezin, meu agradecimento especial, que sempre esteve próxima a mim, me ajudando a realizar todas as tarefas da vida. Meu braço direito, maior incertivadora, sem você realmente não daria conta. Você foi, é e sempre será, uma exemplo para mim.

A minha linda família Movio e Silva, Vilma, Marcelo, João, Gui e Vovô Sebastião Henrique, por serem tão presente em minha vida como exemplos de amor. Vocês são a garantia que vale a pena buscar tudo aquilo que desejamos ser.

Obrigada pelo amor incondicional!

Ao meu orientador Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Junior, desejo expressar meus sinceros agradecimentos pela dedicada orientação e paciência destinada a mim, com seus valiosos e admiráveis conhecimentos, sanando minhas dúvidas. Obrigada por me ajudar a crescer, me incentivar a buscar conhecimento, e sempre fazer apontamentos essenciais em minha pesquisa.

Aos meus professores do Programa de Mestrado em Direito Negocial pela experiência válida. Vocês foram e são referências profissionais e pessoais para meu crescimento. Em especial ao prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior, por ter aceito fazer parte da minha banca de qualificação e por suas ponderações que acrescentaram minha pesquisa e me deu um novo olhar, obrigada por estar presente, mais uma vez, na Banca de Defesa.

A prof. Dra. Beatriz Fleury e Silva, por ter aceito o convite de fazer parte da Banca de Defesa da minha dissertação, é um prazer conhecê-la e tê-la neste momento importante da minha vida.

Aos meus amigos de mestrado, pelo relacionamento que tivemos ao longo desse tempo. Todos sempre disponíveis e dispostos a ajudar um ao outro. Tenho orgulho de fazer parte dessa turma.

Ao Chico, secretário dos programas de pós-graduação do CESA, pela gentileza, amizade e disponibilidade em sempre ajudar e torcer por cada aluno.

A equipe da Biblioteca da Universidade Estadual de Londrina, em especial a Didi e Rose, que sempre me atenderam com muito carinho e gentileza.

Agradeço, também, à CAPES pelo apoio financeiro.

Finalmente, gostaria de agradecer à Universidade Estadual de Londrina por proporcionar um curso de excelência para que eu pudesse realizar este sonho que era a minha dissertação de mestrado. Me proporcionou mais que a busca de conhecimento técnico e científico, mas uma lição de vida.

Ninguém vence sozinho... OBRIGADA A TODOS!

Pois não temos na terra nenhuma cidade permanente, mas buscamos a futura.
Hebreus 13:14

CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **A Regulação dos Empreendimentos Imobiliários Urbanos para o Cumprimento da Função Social da Cidade**. 2016. 111f. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

É o presente um estudo acerca da observância do Estatuto da Cidade e sua relação na promoção da função social da cidade. Percorre, pois, o surgimento do Estado de Direito Ambiental, chamando a atenção para o advento de uma tutela ambiental que visa o ecodesenvolvimento. Destaca o processo brasileiro de urbanização e a aglomeração de população nos grandes centros urbanos, apesar da falta de infraestrutura adequada para atender toda a população. Relaciona, o processo de urbanização nacional com a dinâmica socioespacial em grandes centros urbanos e a concentração fundiária. Igualmente, pretende identificar os problemas socioambientais urbanos, que promovem a degradação dos recursos ambientais e prejudicam a boa qualidade de vida; bem como busca compreender as dimensões da sustentabilidade urbana, demonstrando a importância do bom uso e ocupação do solo urbano e o desafio da atividade imobiliária na efetivação da função social da cidade. A seguir, abarca o Estatuto da Cidade, instrumento essencial para o progresso da reforma urbana, destacando sua importância na promoção da função social da cidade e, conseqüentemente, na busca pela dignidade humana. Por fim, aborda os mecanismos jurídico-urbanísticos municipais que podem ser utilizados na promoção da função social de cidade. Assim, tem como objetivo fazer uma análise crítica das transformações ocorridas no seio social e no cenário jurídico até o surgimento do Estatuto da Cidade. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, que se caracteriza pela discussão teórica a partir de livros, revistas e artigos científicos que tratam sobre a temática em questão, bem como o método histórico-dedutivo. Isso tudo com a finalidade de discutir o assunto tão importante quanto polêmico, a fim de destacar que a ocupação humana desordenada no ambiente urbano bem como a atividade imobiliária em franca expansão sugere a necessidade de se buscar alternativas viáveis que minimizem estas ações predatórias no ambiente urbano e promovam uma relação harmônica entre o desenvolvimento econômico, urbano e a natureza. Este instrumento é o Estatuto da Cidade, que surgiu com o objetivo de promover a reforma urbana, conter a especulação imobiliária, promovendo muitos avanços no sentido de descentralizar a responsabilidade a fim de planejar o desenvolvimento municipal e, conseqüentemente, investindo na democratização do acesso a condições condignas de vida urbana.

Palavras-chave: Urbanização. Função Social da Cidade. Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade.

CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **The regulation of Urban real estate projects for compliance with the Social Function of the city.** 2016.111p. Master thesis (Master Programme in Business Law) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

Is this a study on compliance with the status of the city and its relation to the promotion of the social function of the city. Walks you through the creation of the State of environmental law, drawing attention to the emergence of environmental protection aimed at eco-development. Highlights the process of urbanization and the agglomeration of population in major urban centres, despite the lack of adequate infrastructure to cater for the entire population. Lists the national urbanization process with the socio-spatial dynamics in large urban centers and land concentration. Also, you want to identify the socio-environmental urban problems, promoting the degradation of environmental resources and undermine the good quality of life; as well as tries to understand the dimensions of urban sustainability, demonstrating the importance of good use and occupation of urban land and the challenge of real estate activity in the completion of the social function of the city. The following covers the status of the city, an essential tool in the promotion of urban reform, highlighting its importance in promoting the social function of the city and, consequently, in the quest for human dignity. Finally, discusses legal mechanisms-municipal urban which can be used in the promotion of the social function of the city. Thus, aims to make a critical analysis of the transformations occurring within social and legal scenario until the appearance of the status of the city. The methodology used was bibliographical research, which is characterised by theoretical discussion from books, magazines, and scientific articles that treat on the subject in question, as well as the historical-deductive method. All this with the purpose of discussing the subject as important as controversial, in order to highlight that the disordered human occupation in the urban environment as well as the booming real estate activity suggests the need to seek viable alternatives that minimize these predatory actions in urban environment and promote the harmonic relationship between economic development, urban and nature. This instrument is the status of the city, which emerged with the aim of promoting urban reform, curb property speculation, promoting many advances towards decentralising responsibility in order to plan for municipal development and, consequently, investing in the democratization of access to decent conditions of urban life.

Keywords: Urbanization. Social function of the city. Urban Planning. The city's status.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Taxa de Urbanização Brasileira	44
Ilustração 2 – 8 Jeitos de Mudar o Mundo	63
Ilustração 3 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART	Artigo
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEU	Conselho Europeu de Urbanistas
CF	Constituição Federal
IPPUL	Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Londrina
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ODM	Objetivos do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PDPML	Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Estado do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL	11
1.1 MEIO AMBIENTE E TUTELA AMBIENTAL.....	11
1.1.1 Meio Ambiente Artificial	17
1.2 DESENVOLVIMENTO. ECODESENVOLVIMENTO. SUSTENTABILIDADE	19
1.3 GLOBALIZAÇÃO E IMPACTO AMBIENTAL	30
2 A DINÂMICA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	36
2.1 URBANIZAÇÃO – CONCEITO E CARACTERÍSTICAS.....	37
2.2 A URBANIZAÇÃO NO CONTEXTO NACIONAL	42
2.3 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL	48
2.4 DIMENSÃO AMBIENTAL DOS PROBLEMAS URBANOS.....	51
3 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	53
3.1 EVOLUÇÃO E CONCEITO	53
3.2 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A DIGNIDADE HUMANA	66
3.3 NORMAS INFRA-LEGAIS – ESTATUTO DA CIDADE.....	69
3.4 NORMAS LOCAIS – LONDRINA	73
3.4.1 O Plano Diretor de Londrina.....	76
4 PLANEJAMENTO URBANO E ESTATUTO DA CIDADE – ELEMENTOS DE DENSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS	79
4.1 URBANIZAÇÃO E A CORREÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	79
4.2 A IMPORTÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE NA REFORMA URBANA.....	80
4.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE SOB A ÒTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA	83
4.4 MECANISMOS JURÍDICO-URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO NA PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	86
4.5 A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA URBANA COMO ENTRAVE À PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	92

4.6	O COMBATE À FAVELIZAÇÃO COMO PROMOÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	95
	CONCLUSÃO	103
	REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

O homem passou a ocupar e explorar o meio ambiente a fim de se fixar e se desenvolver. Com o passar dos tempos, ante tantas transformações sociais e ambientais, já é pacífico o entendimento segundo o qual o meio ambiente não envolve, apenas, os contornos naturais, mas abarca igualmente as transformações introduzidas pelo homem, sendo preciso se ter a consciência de que sua tutela envolve, obrigatoriamente, a natureza e todas as interações e modificações causadas pela intervenção humana.

Neste cenário de transformações, o modelo de desenvolvimento baseado no uso de recursos naturais não renováveis tem levado a se pensar transformações na exploração ambiental, em decorrência da exaustão e do esgotamento destes recursos. Esta mudança demanda a construção de um novo paradigma jurídico, econômico e tecnológico onde a atividade econômica deve encontrar limitações no Direito, a fim de promover o desenvolvimento sustentável.

Acompanhando o desenvolvimento nacional, a urbanização no Brasil teve início no século XX, a partir do processo de industrialização, que funcionou como um dos principais fatores para o deslocamento da população do campo em direção às cidades, tornando o Brasil um país urbano-industrial.

Contudo, aqui no Brasil a urbanização se dá de maneira acelerada e desordenada, encontrando os municípios despreparados para atender às necessidades básicas dos migrantes, o que gera uma série de problemas sociais e ambientais, tais como o desemprego, a criminalidade, a favelização e a poluição do ambiente. Assim, o processo nacional de urbanização foi marcado pela concentração de recursos públicos destinados a pequenas parcelas da população, em contrapartida com um aglomerado de pessoas alijadas dos benefícios equivalentes, o que destaca as diferenças socioambientais.

Daí o porquê muitas vezes o local que uma família consegue para edificar sua moradia e se estabelecer não condiz com as necessidades básicas de sobrevivência digna da pessoa. Estas características dificultam e condicionam o atendimento das demandas sociais e de infraestrutura urbana que, na maioria dos casos, surgem da

relação funcional entre municípios e dependem de soluções que extrapolam seus limites político-administrativos.

Nesta seara de transformações, e como consequência do processo histórico nacional, desponta a “cidade” como elemento de extrema importância pois, além de ser o local onde a “vida acontece”, a cidade se destaca, também, sob a ótica do planejamento e da funcionalidade dos espaços.

Interessante destacar que, em que pese a urbanização ocorrida no país ter trazido grandes conquistas para a população de uma maneira geral, promoveu um cenário de congestionamento urbano, originando aglomerações em determinadas áreas da cidade, o que desencadeou graves problemas, especialmente no que diz respeito à degradação do ambiente urbano.

A degradação do ambiente urbano é tão preocupante quanto a degradação de qualquer outro recurso ambiental, uma vez que de igual maneira concorre para a deterioração do bem-estar da população. Neste sentido, a necessidade e a importância da discussão acerca da função social das cidades, que tem como finalidade maior coibir a degradação urbana que assola as cidades.

O objetivo principal do presente estudo é demonstrar que o enfrentamento dos problemas ambientais urbanos passa obrigatoriamente pela correção das desigualdades sociais e pela falta de acesso da população mais carente aos seus direitos sociais básicos. E assim, com o grande desafio que parece permear as questões relacionadas ao desenvolvimento e à reestruturação urbana, o Estatuto da Cidade desponta como instrumento hábil a promover essas transformações.

O Estatuto da Cidade se refere à justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, abordando, igualmente, a necessária adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e à promoção do bem-estar social.

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade trouxe uma enorme contribuição no sentido de promover um desenvolvimento urbano sustentável, representando um

marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a fim de promover a função social da cidade.

Para isso, o trabalho de pesquisa será baseado, principalmente, em pesquisa doutrinária, com apoio em bibliografia vasta como: livros, revistas e artigos virtuais, bem como todo material que ajudar no enriquecimento da pesquisa e na boa elaboração da presente dissertação.

Assim, o trabalho foi dividido em capítulos. O primeiro trata do Estado de Direito Ambiental, abordando o meio ambiente natural e artificial e sua tutela. Igualmente, discorre sobre desenvolvimento e sustentabilidade, chamando atenção para o impacto ambiental causado pelo modelo capitalista de mercado e pela Globalização.

Já, o segundo capítulo aborda especificamente o processo nacional de urbanização, discorrendo acerca do conceito e das características deste processo em território nacional, chamando a atenção para a estreita relação entre concentração fundiária e a dimensão ambiental dos problemas urbanos.

A seguir destaca-se a função social da cidade, discorrendo no terceiro capítulo sobre sua evolução e conceitos. Para isso, parte-se da análise da função social da propriedade que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou um relevo muito maior, ao afirmar que a propriedade não pode ser exercida contra o interesse social ou coletivo.

A partir de então, a função social rompe com o paradigma estritamente individual e privado que regia o direito de propriedade, ao determinar que esse direito deve atender não somente o interesse do proprietário, mas harmonizá-los com outros interesses da sociedade. Estimulou-se, assim, a política de desenvolvimento urbano, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade.

Aborda-se, assim, o Estatuto da Cidade, instrumento deveras importante na reestruturação urbana, uma vez que impõe novas formas de gestão e sociabilidade urbanas que sejam capazes de atender às diversas necessidades da população sem nenhum tipo de discriminação. A cidade passa, então, a ser objeto do Direito por

meio de um viés coletivo, uma vez que o direito de propriedade deve ser exercido em harmonia com suas finalidades econômicas e sociais, a fim de que sejam preservados a natureza, o equilíbrio ecológico e o patrimônio artístico e cultural.

Finalmente, o último capítulo destaca a importância do Estatuto da Cidade na reforma do espaço urbano, servindo como elemento de densificação dos instrumentos jurídicos. Destaca, pois, os mecanismos jurídico-políticos do município na promoção da função social da cidade, e elenca a especulação imobiliária como entrave à promoção desta função social. Por fim, aborda um exemplo prático, discutindo acerca dos motivos que levaram ao surgimento das favelas, e sugerindo a correção das distorções no espaço urbano a fim de efetivamente promover a função social das cidades, corrigindo as desigualdades sociais e regionais.

Vale ressaltar que não se pretende aqui esgotar o assunto, pelo contrário. Pretende-se voltar os olhares, mais uma vez, para assunto tão polêmico, mas que merece a devida atenção da sociedade e do ordenamento jurídico como um todo. Assim, o presente trabalho procura delinear a moldura institucional nacional na qual se movimenta a política urbana, a fim de demonstrar, que ao se promover a função social da cidade, o Poder Público atua de maneira a coibir comportamentos privados nocivos ao adequado ordenamento territorial urbano, promovendo um desenvolvimento autossustentável e a realização da justiça social. É o que se pretende demonstrar nas linhas que seguem.

1 O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

Antes de tudo, importante se faz ressaltar que o Estado de Direito Ambiental é pautado pelos direitos fundamentais¹. Como todo direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível. A existência de um Estado de Direito se faz necessário ao atendimento do comando constitucional do direito ao meio ambiente equilibrado, como dependência para a promoção de uma qualidade de vida digna.

Assim a consecução de um Estado de Direito Ambiental implica na existência de políticas sociais, econômicas e jurídicas que viabilizem uma situação de sustentabilidade², na busca de uma harmonia entre exploração de recursos naturais, respeito à dignidade humana e preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, verificar-se-á, como ocorreu o processo histórico do surgimento do Estado de Direito Ambiental.

1.1 MEIO AMBIENTE E TUTELA AMBIENTAL

O adotado processo de desenvolvimento dos países foi, e ainda é construído basicamente à custa dos recursos naturais vitais, que ocasiona a deterioração das condições ambientais em ritmo e escala muitas vezes desconhecidos. Diante dos acontecimentos que a sociedade vem presenciando no dia-a-dia tais como: secas; ondas de calor; furacões; enchentes; queimadas sem precedentes; nevascas; alagamentos, a Questão Ambiental vem ganhando espaço nas preocupações globais.

No Brasil, assim como na grande maioria dos países, também já predominou a total desproteção jurídica ao meio ambiente, proporcionando uma depredação ambiental sem qualquer tipo de punição. As primeiras normas surgiram com o

¹ São aqueles direitos atribuídos a todos os cidadãos. São direitos inerente ao homem. Para José Afonso da Silva “são bens e vantagens conferidos pela norma”. O artigo 5º da Constituição Federal prevê um rol exemplificativo dos direitos fundamentais, pois declara no “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

² Ações/atividades humanas que visam suprir as necessidades atuais dos seres humanos, sem comprometer o futuro das próximas gerações.

Código Civil de 1916, no período republicano³, com viés ecológico, mas com o objetivo de tutelar os direitos privados⁴.

Dentre as previsões, vale destacar o artigo 554 que atribuía ao proprietário ou inquilino de um prédio o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha pudesse prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitavam. No artigo 584 proibia construções capazes de poluir, ou inutilizar, para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes. Ou seja, eram previstos normas que possibilitavam ações no direito de vizinhança a fim de impedir o mau uso da propriedade.

Em seguida, surgiram outras legislações tutelando o meio ambiente no Brasil. O Decreto nº 16.300, de 31.12.1923, criou uma Inspetoria de Higiene Industrial e Profissional. Posteriormente, surgiu o Decreto 23.793, de 23.1.1934, instituindo o Código Florestal; a Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei nº 5.452/43, normatizando a segurança e medicina do trabalho; assim por diante, passando pela Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, até chegar-se à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ao se falar em “meio ambiente” é preciso que se venha à mente a interação dos elementos físicos⁵ e químicos⁶ com os elementos naturais⁷. A esse intercâmbio, some-se a atividade humana num processo que atenda ao desenvolvimento social e à preservação dos recursos naturais. Assim, quando se recorre à expressão “meio ambiente”, pretende-se demonstrar a interação do homem com o meio em que vive e, conseqüentemente, as transformações que essas relações provocam no ambiente natural (MILARÉ, 2015).

Hoje em dia já é pacífico o entendimento segundo o qual o meio ambiente não deve mais ser considerado *de per se*⁸, posto que interligue os contornos

³ A era republicana no Brasil teve início em 1889, com a proclamação da República por Marechal Deodoro da Fonseca, e vigora até os dias de hoje.

⁴ Previstos nos artigos 554 a 588 do Código Civil de 1916. No Código Civil de 2002 essa matéria está tutelada nos artigos 1.277 a 1.313.

⁵ Água, terra, fogo e ar.

⁶ Oxigênio, cálcio, magnésio, sódio, potássio...

⁷ Forma de relevo (montanhas, serras, planaltos e planícies), a hidrografia (rios, lagos, oceanos e mares), a vegetação (floresta amazônica, mata atlântica, caatinga, cerrado, pantanal, ...).

⁸ Locução latina que significa por si, por si só ou por si mesmo.

naturais às transformações introduzidas pelo homem. Assim, se num primeiro momento as ciências naturais serviram de alicerce para se conhecer o meio ambiente, hoje é preciso se ter a consciência de que sua tutela envolve, obrigatoriamente, não apenas a natureza em si, mas todas as interações e modificações causadas pela intervenção humana (IFTODA, 2008).

Américo Luiz Martins da Silva conceitua o meio ambiente como o “conjunto de todas as condições e influências externas que afetam a vida e o desenvolvimento de um organismo” (2004, p.53). Complementa, ainda, que em dado momento, o ambiente é o conjunto dos agentes físicos, químicos, biológicos e dos fatores sociais suscetíveis de terem um efeito direto ou indireto, imediato ou a termo, sobre os seres vivos e as atividades humanas.

Também, Édis Milaré assim se manifesta:

Tanto a palavra meio quanto o vocábulo ambiente passam por conotações, quer na linguagem científica quer na vulgar. Nenhum destes termos é unívoco (detentor de um significado único), mas ambos são equívocos (mesma palavra com significados diferentes). Meio pode significar: aritmeticamente, a metade de um inteiro; um dado contexto físico ou social; um recurso ou insumo para se alcançar ou produzir algo. Já ambiente pode representar um espaço geográfico ou social, físico ou psicológico, natural ou artificial. Não chega, pois, a ser redundante a expressão meio ambiente, embora no sentido vulgar a palavra identifique o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos e as coisas. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente usada pela doutrina, lei e jurisprudência de nosso país, que, amiúde, falam em meio ambiente, em vez de ambiente apenas. [...] Já, no âmbito jurídico é difícil definir meio ambiente, pois o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra (MILARÉ, 2015, p.138).

Apesar de tantas controvérsias e dificuldades conceituais, foi preciso também uma análise mais holística do assunto, ultrapassando a questão apenas biológica. Surgiu então a necessidade de um conceito jurídico de meio ambiente, no intuito de dar contornos mais precisos à expressão. Foi, por isso então, que a Lei nº 6.938/81, Política Nacional do Meio Ambiente, definiu o assunto sob o ponto de vista jurídico.

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; (BRASIL, 1981).

A Constituição de 1988 inovou o ordenamento, não por introduzir um novo tema, Direito Ambiental, mas pela forma de abordar e de constitucionalizá-lo, reservando inclusive um capítulo próprio dentro do Título VIII (que trata da Ordem Social), determinando a observação sistêmica no arcabouço constitucional sobre o meio ambiente. Sendo assim, um marco para o “Estado de Direito Ambiental”, expressão que será melhor analisada adiante.

A Carta Magna Brasileira, no artigo 5º, *caput*⁹, prevê norma pétrea que consagra o direito essencial à vida. No entanto, o direito à vida necessita de outros direitos que o complementem, como a saúde, o lazer e o meio ambiente equilibrado.

De igual modo, a Constituição Federal Brasileira de 1988 abarcou o assunto no *caput* do art. 225, ao elencar que:

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 (BRASIL, 1988).

Sendo assim, a Carta Magna trouxe esta inovação em sua estrutura legislativa grande preocupação com as questões ambientais, e elevou o meio ambiente saudável e equilibrado a direito fundamental, abarcando, inclusive, as questões relacionadas ao meio ambiente como essenciais e fundamentais para a sadia continuidade da espécie humana.

As Constituições pátrias que antecederam a atual, trataram da questão ambiental de forma pouco ordenada. Coube à Carta de 1988 abordar a matéria do direito ambiental de forma sistematizada, até mesmo em um capítulo próprio sobre a questão. Nos dizeres de José Afonso da Silva, o ambientalismo passou a ser o cerne da discussão nas constituições mais recentes, sendo citado, inclusive, como direito fundamental da pessoa humana (SILVA, 2013).

De fato, a constitucionalização do direito ambiental representou o marco de uma nova fase, marcada por seu desenvolvimento doutrinário e centrada nos

⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

sistemas jurídicos nacionais, que evoluiu e culminou na internacionalização da questão e, atualmente, na globalização da discussão sobre a problemática ambiental (COELHO, 1994).

Fica evidente a necessidade e a importância de se tutelar o meio ambiente, tornando-o objeto do Direito, sendo fundamental o papel do ordenamento jurídico no sentido de reprimir e, principalmente, prevenir os danos causados à natureza como consequência da exploração, muitas vezes, desmedida e inconsequente.

E foi neste cenário de transformações que o Direito Ambiental eclodiu como um conjunto de regras relativas à proteção da natureza através de sistemas de prevenção e reparação. De certo modo, este emergente ramo do Direito surgiu para renovar o sistema jurídico tradicional, obsoleto e inoperante diante das transformações sociais. Sobre o assunto, o autor Jônatas Moreira de Paula acrescenta que:

O ecocentrismo¹⁰ jurídico põe a questão do meio ambiente como o centro da ordem jurídica ambiental, eclodindo como verdadeiro fator limitador da arbitrariedade humana, além de funcionar como instrumento de controle social. [...] A admissibilidade do direito ambiental como forma de limitador da atividade humana se deu a partir do momento em que o ordenamento jurídico passou a assimilar novas vertentes epistemológicas, entre elas, a capacidade de interferência na atividade humana, na medida em que esta não consegue adaptar-se e acaba pondo em perigo a normalidade natural (PAULA, 2007, p. 67/118).

Contudo, para a efetiva proteção do meio ambiente através da implementação de políticas públicas voltadas a esta finalidade, é necessário também a convergência entre os direitos ambientais e os direitos sociais, o que passa, fundamentalmente, pela correção das desigualdades sociais, causa que potencializa a deterioração de meio ambiente. Neste sentido, o próximo capítulo se encarregará de fazer a ligação entre a degradação ambiental com o acesso digno à cidade, uma vez que as políticas econômicas precisam caminhar lado a lado com as políticas sociais, promovendo a função social da cidade, garantido constitucionalmente, ao mesmo

¹⁰ Trata-se de uma linha de política de filosofia ecológica que apresenta um sistema de valores centrado na natureza.

tempo em que promova a utilização sustentável do meio, tal como pretende demonstrar mais adiante.

Ora, o modelo de desenvolvimento baseado no uso de recursos naturais não renováveis tem levado a se pensar transformações na exploração ambiental, em decorrência da exaustão e do esgotamento destes recursos. Esta mudança demanda a construção de um novo paradigma jurídico, econômico e tecnológico onde a atividade econômica deve encontrar limitações no Direito, a fim de promover o desenvolvimento sustentável (SOUZA, 2014).

O que interfere na adoção dessa política é o apego aos dogmas econômicos do capitalismo, que ampara um modelo de desenvolvimento, sempre concentrado apenas no crescimento econômico e na dominação da natureza a serviço do poder e da riqueza.

É preciso, pois, modificar os atuais paradigmas de produção e consumo que sustenta esta “lógica produtivista”, modificando, também, as relações humanas, pois pressupõe uma nova postura social e uma visão multidisciplinar acerca do tema, exigindo também de economistas, arquitetos, urbanistas, entre outros, uma nova postura ambiental. Novamente, esta questão será bastante discutida em capítulo específico.

Vale a pena destacar mais uma vez, que o enfrentamento dos problemas ambientais passa obrigatoriamente pela correção das desigualdades sociais e a falta de acesso da população mais carente aos seus direitos sociais¹¹ básicos, o que não deixa de ser uma forma de degradação ambiental (BENJAMIN, 1993), sendo preciso a gestão das relações entre o sistema social e o entorno natural.

Assim, o grande desafio que parece permear as questões relacionadas ao desenvolvimento social e à preservação do meio ambiente está em transformar o sistema de valores que sustenta a economia globalizada de modo a torná-lo combinado com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica

¹¹ Nos termos do artigo 6º da Constituição Federal, são direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, o trabalho, à moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, à proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados. Constitui rol exemplificativo pois o meio ambiente é um direito social e está ligado a saúde por exemplo.

para se ter o real sentido de Estado de Direito Ambiental. É preciso, pois, a construção de uma nova racionalidade ambiental¹², característica de um direito pós-moderno¹³, onde devem ser estabelecidos novos princípios aptos a reger estas novas relações sociais emergentes.

1.1.1 Meio Ambiente Artificial

Como mencionado acima, no Brasil o conceito legal de meio ambiente encontra-se disposto no art. 3º, I, da Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Trata-se, pois, de um conceito bastante restrito ao meio ambiente natural, vez que não abrange de maneira ampla todos os bens jurídicos protegidos.

José Afonso da Silva bem discorre sobre o assunto mencionado que o conceito de meio ambiente deve ser globalizante, na medida em que:

Abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico. Dessa forma, o conceito de meio ambiente compreende três aspectos, quais sejam: Meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam; Meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído; Meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, difere do anterior pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou (SILVA, 2013, p.21).

De fato, foi este conceito amplo de meio ambiente o recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 225 buscou tutelar não só o meio

¹² Enrique Leff é sociólogo ambientalista mexicano, autor da Teoria da Racionalidade Ambiental, que consiste no realinhamento dos recursos naturais em um novo patamar que permitia a reposição dos recursos não renováveis por recursos renováveis a longo e médio prazo, de forma a viabilizar um menor impacto sobre o meio ambiente.

¹³ Consiste em um movimento filosófico-sócio-cultural que manifesta mediante sentimentos de insatisfação, ceticismo, contestação e ruptura aos padrões de conduta adotados pelos homens na sociedade contemporânea. Consolidou direitos fundamentais inerentes ao Estado Democrático. Lança base para mudança de paradigmas na sociedade contemporânea. O direito pós-moderno é considerado um veículo da paz, pressuposto para um convívio social harmônico, dotado de liberdade e justiça social.

ambiente natural, como também o artificial, o cultural e o do trabalho. Assim, conclui-se que a definição de meio ambiente é ampla, devendo-se observar que o legislador pátrio optou por trazer um conceito jurídico indeterminado do mesmo, cabendo ao intérprete o preenchimento do seu conteúdo.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. Muito se fala da preservação do meio ambiente natural, tendo em vista principalmente os desastres naturais e seus impactos que sobrevieram. Contudo, diante do crescente e desordenado processo de urbanização que atropelaram os modelos de planejamentos e organização do espaço, despertou-se a preocupação quanto ao meio ambiente artificial.

O meio ambiente artificial é portanto, representado principalmente pelas cidades, “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto e edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)” (SILVA, 2013, p. 20). Porém, os municípios nacionais, em sua maioria, são caracterizados pela falta de infraestrutura adequada e elevado contingente populacional sem acesso aos serviços públicos mais básicos.

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo II do Título VII, contemplou a Política Urbana¹⁴ dirigido à ordem econômica e financeira, diferentemente do que ocorre com o Meio Ambiente que compõe a ordem social disposto no Capítulo VI do Título VIII.

Edis Milaré adverte que essa acomodação merece reflexão no seguinte sentido:

A problemática urbana é mais social do que econômica, porque ela está ligada aos assentamento humanos, a processos demográficos, a estilo de vida, a valores culturais próprios, à forte interação de indivíduos e grupos (MILARÉ, 2015, p.80).

¹⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por isso a realidade social deve ser compreendida através da dialética entre as várias formas de meio ambiente e, no caso em tela, o estudo versa acerca do ambiente natural e do meio ambiente artificial.

Sendo assim, frente ao novo cenário político e globalizado que vivemos atualmente, o meio ambiente necessita ser visto e analisado sob o ponto de vista de sua exploração econômica, bem como é preciso promover sua preservação e sua exploração consciente, tal como será analisado nas páginas que seguem.

1.2 DESENVOLVIMENTO. ECODESENVOLVIMENTO. SUSTENTABILIDADE

Até bem pouco tempo atrás, mas especificamente no final dos anos 60, o desenvolvimento econômico era tudo o que importava. A modernização, industrialização, e ocidentalização nos moldes adotados nos Estados Unidos era a chave para o desenvolvimento econômico ideal. Contudo, o crescimento econômico puro e simples apenas era conseguido à custa da destruição selvagem dos recursos naturais e da degradação impiedosa do meio ambiente (SILVA, 2013).

Com o mercado capitalista e com as inovações tecnológicas, o meio ambiente passou a ser cada vez mais explorado e sobrepujado. De uma relação de subsistência, o ambiente passou, progressivamente, ao domínio humano. As florestas foram destruídas para o plantio de lavouras, animais foram mortos, áreas inteiras desmatadas para a exploração de madeira, rios foram canalizados. E quando a natureza começou a voltar-se contra o homem foi que se percebeu que alguma atitude precisava ser tomada.

Neste contexto o Estado precisou intervir nas questões relacionadas à degradação ambiental. Surge, assim, um novo padrão normativo, voltado a proporcionar a preservação do meio ambiente através, principalmente, da preservação sustentável do planeta. Essas funções atribuídas ao Direito Ambiental se refletem intensamente no ordenamento jurídico, que deverá voltar-se para a

sanção desse novo Estado, viabilizando-o e garantindo-o através, especialmente, de uma tutela jurisdicional ambiental célere e diligente.

De fato, atualmente, o objeto de escolha do pensamento ecológico não se situa mais entre desenvolvimento ou proteção do meio ambiente, mas sim a que tipo de desenvolvimento se deseja implementar de agora em diante, uma vez que, após a criação das tecnologias limpas e da conscientização da exploração predatória do meio, desenvolvimento e meio ambiente deixaram de ser considerados duas realidades antagônicas, e passaram a ser complementares (LAYRARGUES, 1997).

José Ricardo Vianna faz uma interessante comparação entre o movimento capitalista e o meio ambiente. Informa que:

A grande dissensão entre economia e meio ambiente incide no fato de que a natureza é estruturada em eventos cíclicos, ao passo que a economia, em comportamentos lineares. Isto significa dizer que enquanto no meio ambiente um determinado comportamento humano pode gerar um impacto ambiental, seguido de um efeito em cascata passível de afetar o próprio ser humano - ante a interdependência e interconexão dos seres e elementos que compõem o globo terrestre - na economia o que importa é a lei da oferta e da procura, a busca de novos mercados, o lucro a qualquer preço (VIANNA, 2002, p.18).

Isto significa dizer que o ambiente, até bem pouco tempo atrás, enfrentou verdadeiro modelo predatório, inconsequente e egoísta, sendo sobrepujado pelo interesse do mercado capitalista. Um modelo predatório de economia não encontra mais alicerce no plano jurídico atual. Igualmente, a cada dia que passa a natureza evidencia mais sinais de esgotamento, exigindo mudanças comportamentais por parte do Estado e da coletividade como um todo (VIANNA, 2002).

Sobre o assunto Layrargues discorre que o termo “desenvolvimento” surgiu, inicialmente, a partir da obra de Rostow de 1971, que, baseado no darwinismo social, entende o desenvolvimento como a ideia de sucessão evolutiva de estágios, onde tal como ocorre na natureza, as sociedades humanas evoluíram das formas inferiores para as superiores. Nesta hipótese, parte-se de um modelo de sociedade incipiente culminando no modelo da civilização ocidental, industrializada e de

consumo, considerada única e universal, donde se tem como exemplo a sociedade americana (LAYRARGUES, 1997).

Seria esta a justificativa para o fato de que as diferenças culturais existentes entre os países não seriam decorrentes das várias formas de apropriação e de interação com o ambiente, mas sim uma consequência dos retardamentos em relação à modernização, entendida como sinônimo de evolução. Neste sentido a necessidade imaginária da transição de estágios evolutivos, quando se verifica a bipolaridade, por exemplo, entre os termos Norte e Sul, Primeiro e Terceiro Mundo¹⁵. Esta premissa foi estrategicamente assumida por organizações internacionais como a ONU e o Banco Mundial, garantindo uma “abstrata neutralidade ideológica a partir do estabelecimento de uma escala de modernização dos Países Menos Avançados até os Novos Países Industrializados” (LAYRARGUES, 1997, p.4).

Neste contexto os Estados Unidos da América serviam como modelo de vida e de desenvolvimento, sendo que os países não desenvolvidos, procuravam se inspirar neste jeito “americanizado”, donde este estilo de vida direcionou o desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo.

Contudo, esta forma de desenvolvimento deixou de se preocupar com as características ambientais de cada região, bem como ignorou as especificidades culturais, descaracterizando as regiões exploradas. Por esta razão, a crítica a este modelo de desenvolvimento recai sobre o acirramento das injustiças sociais e o esfacelamento cultural nativo.

Surge, pois, o conceito de ecodesenvolvimento, lançado por Maurice Strong¹⁶ em junho de 1973, “que consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza” (LAYRARGUES, 1997, p.4).

¹⁵ Termo da teoria dos mundos, originado na Guerra Fria para descrever os países que se posicionaram como neutros diante da guerra, não se aliando nem aos Estados Unidos e os países que defendiam o capitalismo, e nem a União Soviética e os países que defendiam o socialismo.

¹⁶ Canadense empresário de petróleo e minas, personalidade mundial nos assuntos ambientais e de sustentabilidade. Articulador e secretário geral de Conferências da ONU sobre meio ambiente, secretário da Conferência de Estocolmo.

Ora, o ecodesenvolvimento representa uma abordagem ao desenvolvimento cujo horizonte temporal coloca-se a décadas ou mesmo séculos adiante, entendendo que a satisfação das necessidades das gerações futuras deve ser garantida, ou seja, deve haver uma solidariedade diacrônica¹⁷ sem comprometer a solidariedade sincrônica¹⁸ com a geração presente, já por demais sacrificada pelas disparidades sociais da atualidade.

Igualmente, Layrargues discorre que entre as “condições para tornar o conceito operacional, destaca-se a necessidade do amplo conhecimento das culturas e dos ecossistemas, sobretudo em como as pessoas se relacionam com o ambiente e como elas enfrentam seus dilemas cotidianos; bem como o envolvimento dos cidadãos no planejamento das estratégias, pois eles são os maiores conhecedores da realidade local” (1997, p.5).

De fato, a crítica dirigida a este modelo de desenvolvimento recai sobre o acirramento das injustiças sociais e o esfacelamento cultural nativo. Ao abordar o assunto Sachs discorre ainda que:

O ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que, em cada eco região, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais. [...]. Sem negar a importância dos intercâmbios, o ecodesenvolvimento tenta reagir à moda predominante das soluções pretensamente universalistas e das fórmulas generalizadas. Em vez de atribuir um espaço excessivo à ajuda externa, dá um voto de confiança à capacidade das sociedades humanas de identificar os seus problemas e de lhes dar soluções originais, ainda que se inspirando em experiências alheias. [...] Apesar das dificuldades, a sociedade encontra sempre uma solução técnica aos problemas econômicos, sociais ou ecológicos por mais difíceis que possam parecer. Devemos então, para implementar uma estratégia de desenvolvimento comprometida com a prudência ecológica e justiça social, impor-nos voluntariamente um teto do consumo material, procurando gratificação em esferas não-materiais da nossa vida e desse modo enfatizando a dimensão cultural da natureza humana (SACHS, 2000, p.54).

Neste cenário de desenvolvimento econômico a preocupação com o meio ambiente passou a se tornar recorrente no cenário mundial. Foi quando os Estados

¹⁷ Evolutiva/histórica

¹⁸ Harmônica/sincronia

sentiram a necessidade de intervir no processo de desenvolvimento econômico, enfatizando, igualmente, os aspectos sociais.

Despontou, neste cenário, o conceito de desenvolvimento sustentável, buscando tutelar e promover o desenvolvimento econômico aliado à exploração racional do meio ambiente.

Wellington Barros abarca o assunto discorrendo que:

Foi quando a Organização das Nações Unidas resolveu que havia chegado a hora de uma reação. A partir daí, desenvolvimento e meio ambiente passaram a ser discutidos no cenário mundial. Nessa perspectiva, em setembro de 1968 a UNESCO organizou Conferência de peritos sobre os fundamentos científicos da utilização e da conservação racionais dos recursos da biosfera, a qual, por sua vez, trouxe o reconhecimento dos Estados acerca da necessidade de uma declaração universal sobre a proteção e a melhoria do meio ambiente humano, o que levou à Declaração de Estocolmo, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, capital da Suécia, em 1972. Teve início, portanto, a construção de mecanismos de proteção do meio ambiente, partindo-se, inicialmente, da Conferência de Estocolmo e, em seguida, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como Rio-92, com o propósito de discutir problemas urgentes referentes à proteção ambiental e ao desenvolvimento socioeconômico, tendo como base as premissas de Estocolmo (BARROS, 2008, p.09).

E assim, a fim de buscar uma tutela jurídica do meio ambiente, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 em Estocolmo, na Suécia. Esta Conferência foi a primeira global voltada para o meio ambiente, considerada decisiva para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental, chamando a atenção das mais variadas nações para as questões envolvendo a degradação ambiental (BARROS, 2008).

De igual forma, e de maneira implícita, a sustentabilidade encontra-se prevista no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal brasileira, já mencionado. Contudo, sua formalização expressa decorre do Princípio nº 4, insculpido na Declaração da Conferência RIO/92, que assim se manifesta: "Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele". Também a Agenda 21 prevê como "indispensável ao novo padrão de

desenvolvimento social, que ele seja desenvolvido sob padrões de consumo sustentáveis, sem o que não se atenderá a erradicação da pobreza e da miséria, nem o direito das gerações vindouras de usufruírem os mesmos direitos”.

De fato, a característica maior do desenvolvimento sustentável é equalizar, conciliar, encontrar um ponto de equilíbrio entre a atividade econômica e o uso adequado, racional e responsável dos recursos naturais.

E foi neste contexto que o legislador constituinte elencou na Constituição Federal de 1988 o modelo econômico de produção capitalista, ao mesmo tempo em que, no art. 170, elenca diretriz que proíbe o profissional do setor produtivo a se eximir de compromissos sociais e ambientais, nos seguintes termos:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).

O texto constitucional é claro ao elucidar que o desenvolvimento e a ordem econômica, fundadas, sobretudo, na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa “têm por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando-se, dentre outros princípios, a defesa do meio ambiente”.

Surgiu, então, a doutrina do desenvolvimento sustentável como o grande aliado do meio ambiente e da sociedade como um todo, a fim de estimular a utilização dos recursos, mas, preocupado com a exploração racional do meio, possibilitando, assim, que as gerações que ainda estão por vir possam também desfrutar de todas as maravilhas que a natureza pode proporcionar.

Interessante o que discorre Vianna sobre o assunto. Para o autor:

Não se trata, portanto, de cercear a atividade econômica que tem como meta a satisfação das necessidades e aspirações humanas. Reconhece-se que no mundo contemporâneo milhares de pessoas ainda sofrem de males primários, como fome e analfabetismo, vindo, por vezes, a óbito quando lhes são negados o acesso à infraestrutura básica na área da saúde. Muito ainda há a ser feito de forma a plasmar a dignidade do ser humano que se arvora no limiar do Século XXI, não sendo concebível o sobrestamento de novas tecnologias, ou a estagnação no desenvolvimento de uma sociedade estruturada em economia de mercado (VIANNA, 2002, p.18).

Também, a Conferência de Agricultura e Meio Ambiental, promovida pela *Food and Agriculture Organization* – FAO – destacou a seguinte definição de desenvolvimento sustentável, discorrendo que:

É o manejo e conservação da base dos recursos naturais e a orientação da alteração tecnológica e institucional, de tal maneira que se assegure a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras. Este desenvolvimento viável nos setores agrícolas, florestal e pesqueiro, conserva a terra, a água e os recursos genéticos vegetais e animais, não degrada o meio ambiente e é tecnicamente apropriado, economicamente viável, e socialmente aceitável (SILVA, A. 2004, p.81).

Antônio Trindade complementa o assunto informando que o direito ao meio ambiente saudável “compreende e amplia o direito à saúde e o direito a um padrão de vida adequado ou suficiente”, sendo, portanto, considerado um direito fundamental (TRINDADE, 2003, p. 76).

É possível, pois, definir o Desenvolvimento Sustentável como sendo: “Um modelo econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado, que satisfaça as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (LAYRARGUES, 1997, p. 5).

Esta nova visão, de fato, se transformou e se difundiu juntamente com a concepção e o questionamento do estilo de desenvolvimento predatório adotado, quando se constata que, além de ecologicamente predatório, o mesmo se mostra socialmente perverso com a geração de pobreza e de extrema desigualdade social; além de ser politicamente injusto, promovendo a concentração de poder; e

censurável no que diz respeito aos direitos humanos e aos das demais espécies, sobrepujados em nome da riqueza e do poder.

Ignacy Sachs¹⁹ (2000, p. 46) destaca que o conceito de sustentabilidade abarca sete dimensões principais, a saber:

Sustentabilidade Social - melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular;

Sustentabilidade Econômica - públicos e privados, regularização do fluxo desses investimentos, compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço de pagamento, acesso à ciência e tecnologia;

Sustentabilidade Ecológica - o uso dos recursos naturais deve minimizar danos aos sistemas de sustentação da vida: redução dos resíduos tóxicos e da poluição, reciclagem de materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para uma adequada proteção ambiental;

Sustentabilidade Cultural - respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudança que acolham as especificidades locais;

Sustentabilidade Espacial - equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente, manejo sustentado das florestas e industrialização descentralizada;

Sustentabilidade Política - no caso do Brasil, a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos;

Sustentabilidade Ambiental - conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social. Abarca todas as dimensões anteriores através de processos complexos.

É preciso, pois, que se reconheça que o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado é direito garantido a nível constitucional, sendo extensão do próprio direito à vida, tanto no que tange à sua existência física, como no que tange à dignidade dessa existência. Portanto, o reconhecimento do direito ao meio ambiente

¹⁹ Economista polonês, naturalizado francês. Considerados ecossocioeconomista por sua concepção de desenvolvimento sustentável combinando o crescimento econômico com o aumento igualitário do bem-estar social e a preservação ambiental.

ecologicamente equilibrado está profundamente ligado à sua realização social (MILARÉ, 2015).

Assim, extremamente importante é a ideia de um progresso econômico baseado em uma maior interação entre o homem e a natureza, no sentido de continuar a permitir, e promover, o desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo em que promova a sustentabilidade.

Neste cenário torna-se imprescindível a discussão do papel que as empresas ocupam nesta verdadeira arena de cultura global, tecendo considerações de como estas empresas devem ser cobradas, exigindo das mesmas um comportamento cada vez mais exigentes do ponto de vista da responsabilidade social.

Michele Bannwart e Clodomiro Bannwart informam que, em decorrência da influência liberal capitalista, de uma maneira geral, as empresas foram afastadas do debate social e praticamente isentas de qualquer contribuição aos dilemas e problemas gerados pela sociedade. E complementam:

Assumindo a função de exercerem o papel de organizações econômicas, as empresas passaram despercebidas, enquanto instituição social, crendo e fazendo crer que suas ações correspondiam ao estrito cumprimento de regras e metas derivadas do plano econômico, na medida em que assumiam a operacionalização do ethos da calculabilidade, com o objetivo de assegurar a satisfação de carências materiais das pessoas e suas coletividades, seja na geração de produtos ou na prestação de serviços (BANNWART; BANNWART JÚNIOR, 2013, p. 110).

Esta postura foi fortemente influenciada pela leitura marxista do final do século XIX, marcada pelo acelerado desenvolvimento industrial e pela forte exploração humana na produção capitalista. Tal ideologia, que teve grande influência na sociologia e nas diferentes formas de interpretação das teorias sociais, contribuiu, também, para deixar a impressão de que as grandes empresas, movidas pela lógica perversa da concorrência e da opressão, não podiam contribuir no campo de emancipação social.

Com o passar dos tempos e o desenvolvimento das ciências humanas, especialmente no campo da sociologia, foi possível uma melhor compreensão da teoria da sociedade, e, ao mesmo tempo, um ponto de partida para que as gerações

futuras pudessem ter uma visão mais aprofundada da teoria social, bem como da importância do Direito e da participação das empresas neste cenário (BANNWART JÚNIOR, 2009).

Ao discorrer sobre o assunto, Bannwart Júnior ainda acrescenta que:

Em nosso tempo, as leituras de viés marxista se encontram distantes de nossos horizontes, seja por motivos teóricos ou históricos. Do ponto de vista teórico, fica o desapontamento de não ter sido comprovada na atualidade a consolidação de uma sociedade alternativa ao capitalismo, com menos desigualdade e mais justiça social. O prognóstico de Marx da autodestruição do capitalismo por intermédio das inerentes crises econômicas e da organização das lutas de classes já não se configura como teoria decisiva para levar o marxismo adiante, necessitando antes de revisão e atualização do quadro categorial para explicar o chamado capitalismo tardio. Do ponto de vista histórico, fica a decepção ao observar que os países movidos pelos ideais do chamado comunismo não conseguiram sequer gerar riqueza que pudesse, posteriormente, ser distribuída de forma coletiva. Sem construir apologia ao capitalismo, é preciso rever as instituições que moldam o funcionamento social desse sistema produtivo, buscando encontrar nelas elementos emancipatórios. As empresas ocupam, nesse cenário, a linha de frente do sistema capitalista de produção. Seria ingenuidade prematura enxergar nas empresas alguma fonte de emancipação social? Ou de fato as empresas podem contribuir com uma pauta social além do utilitarismo imposto pela lógica do mercado? (BANNWART JÚNIOR, SILVA, 2011, p. 78).

Isto significa dizer, por um lado, que a emancipação social não pode ser realizada sem os pressupostos jurídicos já afirmados no Estado Democrático de Direito; e, por outro, abrir um flanco de reflexão para a verificação de como as empresas respondem, por meio de suas ações e atividades, às demandas das sociedades democráticas.

Nos termos atuais, portanto, as empresas passaram a ser cobradas pela prática de um modelo de responsabilidade²⁰ que se estende além da legalidade para exigir que a legitimidade de seus atos contenha elementos éticos e morais, tal como exige a responsabilidade social.

²⁰ Para Clodomiro José Bannwart Júnior o termo responsabilidade vem do latim e caracteriza o ato de “responder” a outrem ou a si próprio. Responsabilidade é a exigência de responder acerca da nossa incompletude. É apontar direcionamentos para nossos atos com o propósito de realizar os objetivos que escolhemos. É a capacidade de acolher o futuro de forma planejada. Devemos sempre guardar nossas ações, mas sem perder a sensibilidade, tal como um GPS, de refazer, quando necessário, rotas e projetos.

A Responsabilidade Social perpassa os três fundamentos da sustentabilidade, que devem permear qualquer atividade de uma empresa, entidade ou organização: sustentabilidade econômica; social e ambiental. Uma empresa é dita responsável não por obter um selo de certificação, mas por contribuir com a sociedade, por fazer parte da sociedade civil.

É possível, pois, afirmar que a Responsabilidade Social é termo deveras complexo, envolvendo conceitos tão abrangentes que, para alcançá-la na totalidade, é preciso avançar com valores éticos em todas as direções do relacionamento social e ambiental. Deve ser levado em consideração aspectos como respeito pelo meio ambiente, postura afirmativa em relação aos colaboradores, aos consumidores, aos fornecedores e à comunidade como um todo.

Em outras palavras, é possível afirmar que “a responsabilidade social se constitui em ações transformadoras financiadas e desenvolvidas pelas entidades empresariais como forma de promover a inserção social, bem como de intervenção direta da empresa no contexto socioeconômico, visando auxiliar na solução de problemas sociais” (COSTA, 2013, p. 155).

No Brasil, atualmente, a ideia de Responsabilidade Social das empresas vem sendo incentivada pelo próprio Estado. Vale ressaltar que ainda existem empresas que resistem em se envolver com entidades governamentais, preferindo elaborar de maneira autônoma seus projetos sociais. Contudo, diversos organismos internacionais e agência de fomento econômico, como o BNDES, têm buscado sensibilizar as empresas para que atuem em parceria com governos e comunidade na produção de projetos e políticas de bem-estar social (COSTA, 2013).

Em sede nacional vale também destacar que, ao traçar os princípios gerais da atividade econômica, a Constituição Federal o faz garantindo a livre iniciativa mas, ao mesmo tempo, exigindo uma contraprestação por parte da empresa de que ela participará da integração do cidadão à coletividade, garantindo-lhe um bem estar e uma vivência digna.

Assim, além de almejar o lucro, a atividade empresarial deverá sempre ter em vista a satisfação das necessidades fundamentais da coletividade, representantes estas da Justiça Social buscada pelo Estado.

Enfim, neste novo cenário empresarial, devem as empresas acompanhar e até mesmo se antecipar às mudanças sociais a fim de produzirem diferenciais que as garantam uma vantagem competitiva e sustentável a longo prazo. É o que se espera, por exemplo, das empresas que atuam no setor imobiliário, que devem atender, ao mesmo tempo, as expectativas do setor econômico sem sobrepujar as necessidades sociais e os contornos ambientais do município, tal como se verificará em capítulo específico.

Na seara social outra questão bastante polêmica e que merece aqui maior atenção, inclusive por ser o cerne de discussão do presente estudo, diz respeito à questão da função social da cidade. Atualmente, a sociedade brasileira é predominantemente urbana, afirmando-se cada vez mais seu caráter social, corroborando com o desenvolvimento e com o bem-estar de toda a comunidade.

Neste sentido, interessante se faz uma análise mais aprofundada acerca da promoção da função social da cidade, levando-se em consideração seus aspectos morais, legais e sociais. Igualmente, devem-se levar em consideração as políticas públicas e sociais que devem abarcar a questão, principalmente, no que diz respeito à utilização do meio ambiente a fim de que os recursos naturais sejam preservados ao mesmo tempo em que possa oferecer uma infraestrutura adequada à construção de moradias dignas. É o que será analisado nas páginas que seguem.

1.3 GLOBALIZAÇÃO E IMPACTO AMBIENTAL

Baseado no sistema de mercado capitalista, a sociedade moderna adotou uma gestão de vida e de desenvolvimento que em nada combina com a visão de um ambiente sadio e equilibrado. Assim, quando se fala em crise ambiental não se fala apenas no aspecto biológico do termo, mas também numa crise de valores, no sentido de que exige para sua reparação uma verdadeira mudança de hábitos e atitudes.

Este cenário reflete, inclusive, a crise do Estado nacional, que conjectura, no plano mundial, um “vazio de direito público”, caracterizado pela falta de regras, de limites e de vínculos que garantam a paz e os direitos humanos frente aos novos e ascendentes poderes transnacionais.

Sobre o assunto Luigi Ferrajoli acrescenta ainda que:

A falta de uma esfera pública internacional no sentido aqui definido é a grande lacuna dramaticamente revelada pelas tragédias desses anos: pelas guerras, por tantos crimes contra a humanidade, pelo crescimento das desigualdades e pelas devastações ambientais. A crise dos Estados e, portanto, ao papel das esferas públicas nacionais, não correspondeu a construção de uma esfera pública à altura dos processos de globalização em curso. Faltam, ou são de todo débeis, não somente as garantias dos direitos solenemente proclamados, ou seja, a previsão de proibições e obrigações a eles correspondentes, mas também as instruções internacionais dedicadas às funções de garantia, quer dizer, à salvaguarda da paz, à mediação dos conflitos, à regulação do mercado e à tutela dos direitos e dos bens fundamentais de todos (FERRAJOLI, 2008, p. 8).

De fato, vive-se uma época em que o declínio das tradições e a aceleradíssima pluralização de valores e referenciais identificatórios, alimentados por uma poderosa indústria de consumo e pela mídia, imperam nas sociedades contemporâneas (BAUDRILLARD, 1991).

É nesta mesma época que a cultura popular americana se enraíza nos quatro cantos do mundo e com uma força incrível, graças aos meios de comunicação, às novidades tecnológicas, ao capitalismo e à globalização. O fenômeno da globalização fez com que os meios de comunicação evoluíssem de tal modo que hoje se pode ter conhecimento de fatos acontecidos em qualquer parte do mundo em fração de minutos. Instalou-se, assim, verdadeira sociedade consumerista, criando e sustentando uma gigantesca maquinaria econômica (ADORNO; HORKHEIMER, 1985), que se edifica e atua em todos os setores sociais.

Este contexto explicita, pois, o fenômeno da globalização, que derrubou barreiras e uniu povos e culturas, podendo ser entendido como um conjunto de transformações, a nível mundial, da ordem política e econômica, criando novas vertentes, inclusive sociais e culturais.

Interessante destacar que com o processo de globalização os Estados nacionais ganharam nova conformação, principalmente a partir dos anos 70. De fato, a globalização traz essa nova configuração à sociedade, transpondo os limites geográficos dos Estados, unificando suas economias, uma vez que os mercados financeiros se tornaram interligados numa rede global e o capital passou a circular livremente e de maneira acelerada, não se importando com as políticas econômicas de qualquer Estado. Habermas menciona que “hoje são antes os Estados que se acham incorporados aos mercados, e não a economia política às fronteiras estatais” (HABERMAS, 1989, p. 3).

Em outras palavras, pode-se dizer que a globalização consiste na integração das diversas sociedades internacionais num único mercado capitalista mundial, sendo defendido com base em teorias econômicas como o neoliberalismo²¹, por exemplo.

Acerca do assunto, Habermas destaca que apenas o modelo capitalista de produção se impôs como um mecanismo garantidor da expansão permanente dos subsistemas da ação racional teleológica²², o que fatalmente abalaria a superioridade tradicionalista do quadro institucional. Para Habermas, o capitalismo foi, na história mundial, o primeiro modo de produção que institucionalizou o crescimento econômico auto-regulado.

[...] Só depois de o modo de produção capitalista ter dotado o sistema econômico de um mecanismo regular, que assegura um crescimento da produtividade não isento sem dúvida de crises, mas contínuo a longo prazo, é que se institucionaliza a introdução de novas tecnologias e de novas estratégias, isto é, institucionaliza-se a inovação enquanto tal (HABERMAS, 1989, p. 62-63).

Interessante ressaltar que algumas linhas de pensamento defendem a ideia de que a globalização transcende a questão meramente econômica, abarcando

²¹ Surgiu com a Globalização. Consiste em um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalista que defende a não participação do estado na economia, onde deve haver total liberdade de comércio, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país.

²² Estudo filosófico dos fins, isto é, do propósito, objetivo ou finalidade.

questões outras como culturais, por exemplo. Isto porque a relação de forças entre as nações mais desenvolvidas e as subdesenvolvidas é altamente desigual, fazendo com que a globalização sem limites nem controles favoreça o imperialismo cultural e o domínio econômico, atentando contra a identidade particular de cada povo.

A globalização promoveu enormes transformações benéficas no cenário mundial, principalmente na troca de tecnologia e na quebra de barreiras culturais. Contudo, no cenário ambiental, estas transformações não foram tão benéficas assim.

E isto porque os interesses das grandes corporativas capitalistas recaem sobre a exploração de matérias primas de maneira inconsequente e desenfreada, degradando e poluindo o ambiente natural. Neste sentido, o impacto da globalização no ambiente foi extremamente agressivo e negativo.

O mercado globalizado ampliou de maneira significativa o mercado consumidor, o que exige uma enorme quantidade de matéria prima a ser explorada, reforçando o fato de que a grande maioria das empresas não promove a exploração dos recursos naturais com responsabilidade ambiental. Neste contexto de exploração-produção, as principais consequências que podem ser percebidas são as alterações climáticas e as catástrofes ambientais, que degradam o ambiente como um todo prejudicando a qualidade de vida do ser humano.

Elmar Altvater²³ bem discorre sobre o assunto esclarecendo que os problemas ambientais, bem como o processo de globalização, não respeitam limites territoriais. Assim, o problema versa no conflito entre a desregulamentação econômica levada a cabo pela globalização neoliberal e a necessidade de regulamentar a relação da sociedade com a natureza. E complementa:

A resolução deste problema, que está intimamente relacionado à possibilidade de um Desenvolvimento Sustentável em nível planetário, é agravada face à desigual correlação de forças econômicas e políticas que regulam o acesso de classes e países à base material do desenvolvimento (recursos naturais): O princípio da desigualdade não é uma premissa para o desenvolvimento de instituições democráticas. Nenhum procedimento

²³ Economista e sociólogo alemão, é um crítico da “economia política” fala sobre globalização e faz críticas ao capitalismo.

democrático formal é capaz de ter um efeito compensatório suficiente num mundo substancialmente desigual, onde 20% da humanidade têm acesso a 80% dos recursos e 80% da humanidade podem usar apenas 20% para si. A liberdade de decidir o futuro está aberta apenas para aqueles que controlam as alternativas e não são obrigados a aceitar imposições. Portanto, é difícil estabelecer estruturas globais de governança. Uma das consequências disso é que a sustentabilidade ecológica ou não é possível ou se torna possível apenas sob condições de extrema desigualdade global (ALTVATER, 1999, p.128).

Sob estes aspectos é possível afirmar que a ecologia e o capitalismo entram em conflito. Dentro da lógica capitalista, as empresas utilizam o território e os recursos não para atender as necessidades da população, mas para atender às suas próprias necessidades. Neste sentido:

É sabido que na era da globalização os maiores beneficiários, que por fim se tornam detentores das melhores fatias do território, utilizando-se de formas especulativas, as mais diversas, são as grandes corporações, os bancos, enfim os detentores de negócios capazes de instalarem setores produtivos em locais onde passarão a exercer o controle sobre salários, juros, padrões de qualidade de vida, até mesmo sindicatos e legislação trabalhista em permuta de “apoio social” e manobras especulativas. Assim, o chamado mercado global se impõe como razão principal da constituição desses espaços da fluidez e, logo, da sua utilização, impondo, por meio de tais lugares, um funcionamento que reproduz as suas próprias bases (ACSELRAD, 1999, p. 78).

Por estas razões, em uma sociedade global cada vez mais ágil e interdependente, a ausência de políticas públicas pode ocasionar o crescimento exponencial da desigualdade, ocasionando fome e miséria.

Assim, como consequência do processo de globalização e da grande exploração movida pelo cenário capitalista, as questões relacionadas às diversas atividades produtivas e econômicas acenaram para uma expansão territorial urbana que se deu de maneira acelerada e desordenada. Neste sentido, um assunto deveras recorrente no atual cenário mundial, e que merece uma análise crítica mais cautelosa, diz respeito ao acesso da população à moradia, preceito fundamental mais que ainda hoje carece de políticas públicas efetivas e justas.

Principalmente como consequência do processo desordenado de urbanização ocorrido em território nacional, a área urbana apresenta grande impacto ambiental, principalmente, pela forte atividade mobiliária que gera muitas consequências negativas para o meio ambiente, principalmente quando esta atividade se desenvolve de maneira irregular.

Na esfera capitalista, cada vez mais que um produto é produzido, mais barato ele fica. Mas em relação a moradia isso não é assim. Atualmente, se produz mais moradia, porém vivemos um aumento absurdo no preço sobre a moradia. A moradia não é qualquer mercadoria. O solo urbano não tem valor em todos os lugares, ou seja, o solo urbano em um bairro difere de outro, por causa dos atributos que ele tem. O preço muda conforme a região, a localização do imóvel. Por isso que se diz que a disputa pela cidade é a disputa pela localização.

O mundo passou a ser predominantemente urbano neste início de século, com isso a pobreza está se urbanizando. Essa urbanização é mais forte nos países pobres ou aqueles chamados de emergentes e se faz a uma escala antes desconhecida: falta de saneamento, produção de lixo, poluição da água, violência, infância abandonada (MARICATTO, 2010).

As pessoas vêm para as cidades, expulsas ou sem condições de vida no campo, e se amontoam nas favelas e periferias. Sem água potável, sem rede de esgotos, sem moradia adequadas, sem trabalho, sem transporte, sem educação... e sem arquitetos, sem engenheiros, sem geógrafos, sem advogados, sem planos e sem leis.

No entendimento de Paul Singer²⁴, o uso do solo urbano é muito disputado, porque as cidades vivem uma aglomeração, ou seja, uma imensa concentração de gente, e cada pessoa exerce diferentes atividades. Para o uso do solo urbano, é o sistema capitalista que dita as regras do jogo referente a propriedade privada do solo, e é por isso que gera renda. Renda esta que se assemelha ao capital. O capital

²⁴ Economista, sociólogo e professor brasileiro nascido na Áustria, se dedica à erradicação da miséria e as questões demográficas.

gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção (SINGER, 1982).

Devido à concentração de terra nas mãos de grandes grupos econômicos o acesso à moradia nos centros urbanos se torna cada vez mais difícil para grande parcela da população. Neste cenário, a fim de construir um lar para ali acomodar e abrigar a família, a população, geralmente de baixa renda, acaba encontrando abrigo em áreas periféricas com pouca, ou nenhuma, infraestrutura básica, o que torna impossível o cumprimento do preceito fundamental de que todos devem viver com o mínimo de dignidade.

Neste sentido, a fim de garantir o acesso da população à moradia, ao mesmo tempo em que garanta a exploração sustentável do meio ambiente, especialmente nas áreas urbanas, é necessária a efetiva implementação de políticas públicas que garanta mais do que a edição de normas jurídicas, mas sim a criação de um sistema jurídico resultante da convergência entre os direitos ambientais e os direitos sociais, o que passa, necessariamente, pela correção das desigualdades sociais, causa potencializadora da deterioração ambiental.

É possível sim que desenvolvimento e sustentabilidade coexistam. É preciso, pois, que se volte a atenção para o desenvolvimento humano, especialmente em sua vertente social, destacando a necessidade de fazer cumprir as normas constitucionais cujo conteúdo é voltado para a realização da justiça social e para a promoção da dignidade humana. É neste cenário que desponta o direito fundamental do acesso à moradia como preceito constitucional e como realização da dignidade humana, tal como se pretende demonstrar nas linhas que seguem.

2 A DINÂMICA DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Como já mencionado o meio ambiente artificial é o construído ou alterado pelo homem, tendo como enfoque as cidades. O processo de urbanização desigual, incompleto e fragmentado próprio das cidades brasileiras provoca uma reflexão quanto ao Direito à Cidade, na busca por cidades mais justas e equilibrada. Nesse momento se faz oportuno aprofundar o estudo a respeito da urbanização.

2.1 URBANIZAÇÃO – CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

O fenômeno urbano, aqui e ali, é visto como um daqueles fenômenos em que é preciso disciplinar e conformar a fim de que a humanidade não se deixe envolver pela civilização do caos que se aproxima.

Inicialmente, Idelfonso Cerdá²⁵ em 1854, propõe o plano para expansão da cidade de Barcelona, na Espanha onde defende a ideia de projetar ao máximo os limites da cidade. Surgiu assim o tratado sobre urbanização (1859), considerado o primeiro momento em que urbanismo é considerado ciência. Na sua forma de pensar o urbanismo, preocupou-se em como pensar a cidade e no que pensar primeiro destacando conceitos fundamentais como: homogeneidade, coerência espacial, circulação, convívio social (ênfase na preocupação com quem vai habitar a cidade).

Leopoldo Mazzaroli definiu o urbanismo, do ponto de vista técnico, como sendo:

A ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada (MAZZAROLI, *apud* SPANTIGATI, 1973, p. 32).

Era esta uma concepção do urbanismo que se restringia aos limites da cidade. No entanto, a partir da obra de Ebenezer Howard, *Garden Cities of Tomorrow* (1898)²⁶, o urbanismo começa a se desvencilhar da cidade, procurando abranger também o campo, bem como deixa de se preocupar, apenas, com os aspectos físicos do território. É possível, pois, discorrer que foi a partir de Howard

²⁵ Engenheiro urbanista e político catalão responsável pelo plano de expansão e reforma da cidade de Barcelona. Considerado um dos fundadores do urbanismo moderno

²⁶ Pré-urbanista inglês, tornou-se conhecido por sua publicação (*Garden Cities of To-morrow/ Cidades-Jardins de Amanhã*) na qual descreveu uma cidade utópica em que pessoas viviam harmonicamente juntas com a natureza. A cidade jardim é um modelo de comunidade autônoma cercada por um cinturão verde num meio termo entre campo e cidade, propõe a criação de novas cidades suburbanas de tamanho limitado, pré-planejada, livres de favelas e gozando dos benefícios de uma cidade (como oportunidade, entretenimento e salários altos) como no campo (beleza, ar fresco, aluguéis baratos).

que o urbanismo se tornou uma função governamental mais importante e sua planificação se estendeu ao país inteiro, em todas as áreas (FARIA, 1977).

Nesta seara, o urbanismo deixa de ser mera disciplina de cidade e passa de uma série de técnicas e conhecimentos relacionados com a construção, reforma e extensão das cidades para projetos de estruturação regional e, posteriormente, a planos mais ambiciosos que abarcam a ordenação de todo o território de um país.

Por esta razão, Antônio Fernandez distinguiu um conceito antigo e um mais moderno acerca do urbanismo, uma vez que em tempos mais antigos o urbanismo dizia respeito a alinhamentos, pavimentação, bancos e fontes. Elementos estes que ainda constituem um capítulo importante do urbanismo, mas que não mais constituem seu objeto visto que o urbanismo é “a arte de projetar e construir as unidades de concentração humana de forma que sejam satisfeitas todas as premissas que garantem a vida digna dos homens e a eficácia da grande empresa que constitui uma cidade”. (FERNANDEZ, 1977, p. 33-34).

O urbanismo, portanto, passa a ser concebido em termos funcionais e racionais, mas com uma preocupação básica comum, isto é, com os valores espirituais, visando o homem no contexto urbano e a melhoria de suas condições de vida.

Nesta seara, Toshio Mukai informa que a ideia do urbanismo moderno, como sendo a organização global do espaço, foi fixada por Gastón Bardet²⁷, ao discorrer que:

Presentemente, o urbanismo designa a organização do solo a todos os escalões, o estudo de todas as formas de localização humana na terra. Partindo da organização de grupos densos, o conceito teve de estender-se a toda economia territorial, com o único limite dos oceanos (MUKAY, 2002, p. 17).

Interessante ainda mencionar que o sentido social do urbanismo moderno o coloca como interdisciplinar. O arquiteto não consegue mais trabalhar sozinho, não consegue resolver todas as questões que abarcam o processo da urbanização,

²⁷ É um planejador, arquiteto e escritor francês. Criou a ideia do urbanismo moderno. É um dos principais teóricos do planejamento urbano. Preocupado com as questões sociais na cidade.

porque convergem eles em conhecimentos sociológicos especializados, econômicos, geográficos, estatísticos, jurídicos, de engenharia, de medicina, e políticos para a tomada de decisões prioritárias e deveras importantes.

Igualmente, porque ele implica, em sua essência moderna, a ingerência do Poder Público em quase todos os setores e segmentos das atividades e interesses humanos, não pode prescindir, na sua execução, da manifestação do principal destinatário do seu exercício: o homem comum.

Uma vez entendido que o urbanismo moderno abarca não apenas a questão territorial das cidades, mas engloba, também, as questões políticas e sociais que envolvem a questão, interessante aqui destacar como se deu o fenômeno da urbanização. É o que será feito nas linhas que seguem.

Kingsley Davis²⁸, professor de sociologia da Universidade da Califórnia, ensina que embora as primeiras cidades tenham aparecido há mais ou menos 5.500 anos, as sociedades urbanizadas representam um estágio novo e apresentam aglomerações humanas de dimensões nunca antes atingida (DAVIS, 1972).

Davis acrescenta que antes de 1850 nenhuma sociedade poderia ser descrita como predominantemente urbana e, em 1900, apenas a Grã-Bretanha atingia essa condição. O autor informa ainda que às vésperas da Revolução Industrial a Europa se configurava uma região quase completamente agrária, sendo que foi com a industrialização que a transformação radical se processou (DAVIS, 1972).

Assim, lembrando a dicotomia latina da “*urbs*”, cidade, e do “*rus*”, campo, demarcando as zonas urbana e rural, é possível se verificar que a história das cidades tem exibido um processo de mutação das pessoas do campo para as cidades, provocando significativa concentração humana, frequentemente em descompasso com as condições ali oferecidas (CARVALHO FILHO, 2006, p. 7). É este o núcleo de concepção da urbanização, qual seja, denunciar o aumento da concentração urbana em proporção superior à que se processa no campo.

²⁸ Sociólogo e demográfico americano, um dos mais destacados cientistas sociais do século XX. Se especializou em crescimento da população mundial, história e teoria internacional da migração, urbanização, transição demográfica e política populacional.

De fato, se o fenômeno da urbanização acentuou e modificou a importância que se dava à cidade, especialmente em decorrência da industrialização, que promoveu mudanças substanciais na vida das cidades, e ocasionou igualmente mudanças fundamentais na geografia social das cidades e em sua organização social, não se pode deixar de observar este fenômeno no tempo, isto é, com o “arrefecimento da urbanização nos países desenvolvidos, três quartos da humanidade passaram a sofrer os efeitos da rápida urbanização que se verifica em todo o mundo”(MUKAY, 2002, p. 47).

Emprega-se o termo “urbanização” para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata apenas de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. Assim, a sociedade em determinado país reputa-se urbanizada quando sua população urbana ultrapassa 50% (SILVA, 2012).

Na verdade, não se trata, tão somente, de constatar a concentração humana nos centros populacionais como um fator estático; aqui o fenômeno é efeito, e não causa. Cuida-se, assim, de verificar o processo de mutação social, perpetrado pela fuga das áreas rurais para os centros urbanos e as conseqüentes causas dessa transformação.

É verdade que em tempos mais remotos o campo chegou a ter imensa relevância no contexto das sociedades. Contudo, ultimamente, as populações movidas inicialmente pelo desenvolvimento da industrialização e depois por várias outras causas, passaram a buscar os espaços habitáveis das cidades.

Atualmente, é contínuo esse processo de mutação, e cada vez mais intenso, não se podendo deixar de reconhecer que as cidades se tornaram mais atraentes quanto maior for o processo de urbanização. Com ele fica à mostra o desenvolvimento social, econômico e político das cidades, geradores, como regra, da satisfação dos interesses gerais da população e que, via de regra, não estão presentes no campo (CARVALHO FILHO, 2006).

Importante destacar que todos os países industrializados são altamente urbanizados. Por esta razão, um dos índices apontados pelos economistas a fim de definir um país desenvolvido está no seu grau de urbanização.

A urbanização da humanidade é, portanto, um fenômeno recente, moderno, fruto da sociedade industrializada. A revolução Industrial gerou a urbanização, transformando os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados de habitação espremidas e precárias (SILVA, 2012).

Interessante ressaltar que a urbanização nas cidades europeias e norte-americanas é fruto da industrialização e do desenvolvimento econômico. Contudo, o fenômeno da urbanização vem acontecendo, também, em países subdesenvolvidos, até mesmo de forma prematura, revelando uma crescente urbanização decorrente nem sempre de fatores desenvolvimentistas, como por exemplo o êxodo rural, decorrente da má condição de vida no campo e da liberação de mão de obra em consequência da mecanização da lavoura (SILVA, 2012).

De fato, quando a urbanização ocorre de maneira prematura, desordenada, grandes problemas se desencadeiam. Ocorre a deterioração do meio ambiente, desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico. Igualmente, modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.

Um dos fatores mais graves nesse processo é o relativo à pobreza e à miséria. José dos Santos Carvalho Filho (2006) acrescenta ainda que este é um cenário muito presente no campo, especialmente em países menos desenvolvidos. Isso porque cansadas de lutar contra a natureza, às vezes inóspita e cruel, e mediante a ausência de ações governamentais de incentivo e desenvolvimento, as pessoas migram do campo para as cidades formando o que a sociologia chama de êxodo rural.

Outrossim, este fenômeno apenas desloca a miséria do campo para a cidade, promovendo a insustentabilidade urbana (CARVALHO FILHO, 2006), consequência dos gravíssimos problemas que as concentrações urbanas vão provocando em cada momento de seu curso.

A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que deve atuar com o objetivo de transformar e criar novas formas urbanas, promovendo um processo de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, mas com imparcialidade e responsabilidade.

Com a finalidade de enfrentar esses problemas, é que foi criado o termo “urbanificação”²⁹. Diferentemente da urbanização, a urbanificação é a aplicação dos princípios e normas urbanísticas que visam eliminar os efeitos danosos da urbanização e proporcionar melhores condições para a ocupação dos espaços habitáveis pela coletividade. Jose Afonso da Silva complementa que, sem ela, “as concentrações humanas ficarão sempre à mercê das consequências gravosas oriundas da desorganização e da ocupação caótica das áreas citadinas” (SILVA, 2002, p. 78).

2.2 A URBANIZAÇÃO NO CONTEXTO NACIONAL

É possível afirmar que as raízes da urbanização brasileira se encontram na história. Os primeiros centros urbanos surgiram ainda no século XVI, ao longo do litoral, como consequência da produção do açúcar. Já, nos séculos XVII e XVIII foi a descoberta de ouro que promoveu o surgimento de vários centros urbanos. No século XIX a produção de café foi deveras importante para o surgimento dos núcleos urbanos. Mesmo assim, e, 1872 a população urbana era restrita a 6% do total de habitantes.

Posteriormente, já no início do século XX, a indústria foi a grande responsável pela urbanização no país. A partir da década de 30 o Brasil começou a se industrializar. Assim, como a vida no campo era muito dura e a mecanização já provocava a perda de vários postos de trabalho, a população começou a deixar o campo em busca de melhores condições de vida na cidade. Intensificou-se, assim, o processo de urbanização em território nacional.

²⁹ Termo criado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios do urbanismo. Consiste no processo de correção da urbanização (crescimento desordenado), na renovação urbana, inclusive criando cidades artificiais (por exemplo Brasília). Funções Fundamentais: habitar, trabalhar e recrear.

É possível discorrer que os efeitos da Revolução Industrial chegaram ao Brasil com algum atraso, e a acelerada urbanização, bem como suas consequências, também aqui chegaram após alguns anos da influência que exerceram nos países desenvolvidos.

Aqui no Brasil a urbanização acelerada chegou, justamente, com o desenvolvimento econômico do país, e continua ainda hoje em ritmo cada vez maior. Ora, não há desenvolvimento econômico sem urbanização, e vice-versa. Aqui no Brasil não é diferente.

Como já mencionado em linhas anteriores, o processo de urbanização no Brasil teve início no século XX, a partir do processo de industrialização, que funcionou como um dos principais fatores para o deslocamento da população do campo em direção às cidades. Esse deslocamento, também chamado de êxodo rural, provocou a mudança no cenário nacional visto que, de um modelo agrário-exportador, o Brasil tornou-se urbano-industrial. Atualmente, mais de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas, o que equivale aos níveis de urbanização dos países desenvolvidos.

Acerca do assunto, o II Congresso Brasileiro de Serviço Social, em seus anais, deixou consignado:

O mencionado fenômeno da industrialização, auxiliado pelo desenvolvimento dos meios de transportes, provocam violentas modificações nas antigas e equilibradas relações entre o meio rural e o meio urbano. A intensa urbanização, fenômeno consequente do primeiro e que significa a criação de novas áreas urbanas e intensificação do gênero urbano de vida de todas as áreas já existentes, é acontecimento típico da era que se seguia à Revolução Industrial. Da necessidade de impedir o aparecimento inevitável de inúmeros males, ligados a esse crescimento desordenado, começou a surgir uma especialização nova que visa não só a ordenar a cidade, mas, agora com uma preocupação de maior alcance, qual seja a de disciplinar e conseguir estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço (BOTELHO, 1974, apud MUKAI, 2002, p. 19).

Até o ano de 1950 o Brasil era considerado um país de população, predominantemente, rural. Nesta época, as principais atividades econômicas estavam associadas à exportação de produtos agrícolas, dentre eles o café. Foi a partir de 1930, com o início do processo industrial, que começou a se criar no país

condições específicas para o aumento do êxodo rural. Além da industrialização, também esteve associado a esse deslocamento campo-cidade, dois outros fatores, como a concentração fundiária³⁰ e a mecanização do campo.

Noticia-se, assim, que no Brasil, o fenômeno da urbanização apresentou um aumento de aproximadamente 32% em 1940; 45% em 1960; e mais de 50% em 1970. E esse processo continua até os dias atuais, donde se justifica a importância do estudo e da análise mais detalhada da urbanização, a fim de promover condições de sua coexistência com a existência digna do homem.

Ilustração 1 – Taxa de Urbanização Brasileira



(Fonte: IBGE)

Foi então apenas na segunda metade do século XX que o Brasil se tornou um país urbano, o que significa dizer que mais de 50% de sua população passou a residir nas cidades. Isso ocorreu, especialmente, a partir da década de 1950, impulsionado pela intensificação do processo de industrialização brasileiro ocorrido a partir de 1956, sendo esta a principal consequência entre uma série de outras, da "política desenvolvimentista" do governo Juscelino Kubitschek (MATTA, 2004).

De fato, foi a partir de 1950 que o processo de urbanização se intensificou, pois, com a industrialização promovida por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek houve a formação de um mercado interno integrado que atraiu milhares de pessoas,

³⁰ É a posse não democrática da maior parte das terras no espaço rural do país. É considerada por muitos um grave problema no espaço rural do Brasil, com a maior parte das terras nas mãos de poucas pessoas (8%). Trata-se de um processo histórico, desde a colonização (capitanias hereditárias) que se perpetuou nos dias atuais.

especialmente na região Sudeste do país, região que possuía a maior infraestrutura e, conseqüentemente, a que concentrava o maior número de indústrias.

Vale salientar que os processos de industrialização e de urbanização brasileiros estão intimamente ligados, pois as unidades fabris eram instaladas em locais onde houvesse infraestrutura, oferta de mão-de-obra e mercado consumidor.

Por esta razão o processo de urbanização não se deu da mesma forma em todo o território nacional, pelo contrário. Algumas regiões brasileiras urbanizaram-se mais do que outras em decorrência das políticas públicas que incentivaram mais algumas regiões em detrimento a outras.

A região Sudeste, por concentrar a maior parte das indústrias do país, foi a que recebeu grandes fluxos migratórios vindos da área rural, principalmente da região nordeste. Na região Centro-Oeste, o processo de urbanização teve como principal fator a construção de Brasília, em 1960, que atraiu milhares de trabalhadores, a maior parte deles vindos das regiões Norte e Nordeste. A urbanização na região Sul foi lenta até a década de 1970, em razão de suas características econômicas de predomínio da propriedade familiar e da policultura, pois um número reduzido de trabalhadores rurais acabava migrando para as áreas urbanas. A região Nordeste é a que apresenta hoje a menor taxa de urbanização no Brasil. Essa fraca urbanização está apoiada no fato de que dessa região partiram várias correntes migratórias para o restante do país e, além disso, o pequeno desenvolvimento econômico das cidades nordestinas não era capaz de atrair a sua própria população rural (MATTA, 2004).

Como salientado, a urbanização é o aumento proporcional da população urbana em relação à população rural. Contudo, quando este processo de urbanização se dá de maneira desordenada, encontrando os municípios despreparados para atender às necessidades básicas dos migrantes, gera uma série de problemas sociais e ambientais. Dentre eles destacam-se o desemprego, a criminalidade, a favelização e a poluição do ambiente, especialmente do ar e da água (MATTA, 2004).

De fato, o Brasil sempre foi uma terra de contrastes e, nesse aspecto, também não ocorrerá uma exceção. A concentração de renda e de terras dificulta o acesso populacional à realização do sonho da maioria da população, qual seja: o direito à moradia.

O Brasil, uma das maiores economias do planeta³¹ e onde a área territorial é enorme e os recursos naturais invejáveis, está muito longe de se situar entre as nações de maior desenvolvimento humano, especialmente, em razão das enormes diferenças sociais e das políticas públicas não inclusivas aplicadas ao longo das décadas. Segundo dados divulgados pela ONU, o Brasil avançou sua posição no Índice de Desenvolvimento Humano, IDH³², e passou do 80º lugar em 2012, para o 75º em 2015 (PNUD, 2015).

Por tais razões, o processo de urbanização nacional foi marcado pela concentração de recursos públicos destinados a pequenas parcelas da população, em contrapartida com um aglomerado de pessoas alijadas dos benefícios equivalentes, o que destaca as diferenças socioambientais.

Daí o porquê muitas vezes o local que uma família consegue para edificar sua moradia e se estabelecer não condiz com as necessidades básicas de sobrevivência digna da pessoa. Estas características dificultam e condicionam o atendimento das demandas sociais e de infraestrutura urbana que, na maioria dos casos, surgem da relação funcional entre municípios e dependem de soluções que extrapolam seus limites político-administrativos.

De fato, em decorrência do processo de urbanização ocorrido no país em que os recursos ficaram concentrados nas mãos de poucos, a classe abastada, detentora do capital, impõe ao convívio social e às instituições jurídicas a supremacia de sua força. Lia Siqueira complementa ainda que:

³¹ De acordo com os dados do IBGE e FMI, atualmente o Brasil está na 9º posição do ranking de economia internacional.

³² O índice de desenvolvimento humano (IDH) é um dado para analisar a qualidade de vida de uma determinada população, utilizado pela ONU. Os Critérios são: grau de escolaridade; renda e nível de saúde.

Diante do contexto social patológico o direito desigual consolida um aparente convívio pacífico. O instituto jurídico que reproduz a lógica de dominação burguesa de maneira mais fidedigna é a propriedade – ela expressa a naturalização da apropriação. Os efeitos perversos de um direito à propriedade, superlativo em uma sociedade de consumo e de relações patrimonializadas, demandou (e demanda) esforços em prol da mitigação de desigualdades e em promoção a uma função social do direito (SIQUEIRA, 2011).

O atual déficit habitacional que assola o país tem estimulado nos órgãos estatais a criação de diversos mecanismos voltados à construção de moradias em todo o território nacional. Tais programas, como o “Minha Casa Minha Vida”, objetiva viabilizar a construção de moradias adequadas para a parcela da população que mais necessita, ao mesmo tempo em que promove a atividade da construção civil, o que gera benefícios econômicos diretos e indiretos no ambiente local dos municípios.

Para a realização de tais projetos, grandes áreas são desapropriadas para a construção de moradias, o que incentiva, inclusive, a atividade econômica imobiliária na região. Contudo, apesar dos efeitos positivos, outros negativos também despontam, como riscos à qualidade ambiental, social e econômica das áreas desapropriadas e urbanizadas sem planejamento e infraestrutura adequada.

Miguel Etinger de Araújo Júnior bem discorre sobre o assunto informando que:

Construir moradias e estabelecimentos comerciais em áreas urbanas é uma atividade legítima e importante no mundo contemporâneo, e que, se analisada individualmente, não ocasionaria maiores consequências negativas à sociedade. No entanto, a terra urbana hoje em dia encontra-se bastante valorizada, na medida em que se mostrou ao capital como alternativa segura de investimento, fugindo dos cíclicos riscos financeiros globais. Esta perspectiva de aumento de capital se mostra tanto mais atraente na proporção inversa de uma regulação adequada por parte do poder público na ocupação do solo urbano. Quanto maior liberdade para construir (gerando maior impacto ambiental negativo), maior a perspectiva de lucro (ARAUJO JUNIOR, et ali, 2008).

Diante deste novo cenário, Estados e Municípios vêm buscando implementar novas diretrizes legais no sentido de coadunar o direito ao exercício de atividade econômica das incorporadoras e construtoras imobiliárias com o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. E isto tem sido feito através de

medidas compensatórias, como, por exemplo, a construção de creches no local próximo às áreas desapropriadas ou o asfaltamento de determinadas áreas.

Araújo Júnior discorre sobre o assunto informando que:

Levando-se em consideração que as medidas compensatórias tradicionalmente adotadas pelos Municípios podem não trazer os resultados esperados, outras tantas deverão ser pensadas e executadas na busca deste objetivo da coletividade. O aumento de uma área urbana ou um parcelamento do solo poderá, portanto, ser compensado com o incentivo e desenvolvimento de uma área rural produtiva nas proximidades de onde se promoveu este aumento, de forma a garantir a sustentabilidade local ou regional, dependendo do caso. A oferta de moradia no ambiente urbano deve ser compensada com a possibilidade de permanência ou retorno da população às atividades do campo, evitando-se assim uma concentração excessiva da população na área urbana. Esta contrapartida por parte do interessado no parcelamento do solo urbano poderia se dar de diversas maneiras, a depender da realidade de cada caso em concreto. Sistema semelhante já vem sendo utilizado quando da aplicação da outorga onerosa do direito de construir, previsto no artigo 28 e seguintes do Estatuto da Cidade, Lei federal nº 10.257/2001. No Município de Curitiba/PR esta contrapartida pode se dar por meio de transferência de uma propriedade urbana para o Município, com a finalidade de promover habitação de interesse social (ARAÚJO JÚNIOR; et ali, 2014).

Contudo, o que vem ocorrendo em determinadas localidades é que, ao invés destas medidas paliativas ajudarem na restauração do ambiente no local elas acabam não alcançando o objetivo proposto, qual seja, a melhoria do ambiente urbano. Algumas vezes, essas medidas compensatórias acabam atraindo novos moradores para estes locais, comprometendo ainda mais a situação nas regiões. Por esta razão novas medidas devem ser pensadas.

2.3 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Para melhor compreensão sobre a concentração fundiária e a conseqüente degradação ambiental é necessário retornar a análise histórica.

Nos primórdios do território nacional, a agricultura era uma prática muito comum e conhecida pelos nativos, que cultivavam diversos alimentos como a mandioca, o amendoim, o tabaco, a batata-doce e o milho, além de realizarem o extrativismo vegetal em diversos outros cultivos da flora local.

Com o passar dos tempos, e com o descobrimento do Brasil, as riquezas naturais até então exploradas em solo nacional não se mostraram promissoras, até a introdução da cana-de-açúcar na região Nordeste. Com o desenvolvimento dos canaviais, os portugueses introduziram mão-de-obra escrava na região, capaz de realizar as duras tarefas de cultivo da monocultura. Contudo, esta fonte de riqueza não serviu para a promoção do desenvolvimento técnico ou social da região (BAER, 2003).

Assim, a grande concentração de riqueza e a formação de latifúndios geraram no país um sistema social quase feudal. Nesta época a economia brasileira era em sua maior parte dependente da exportação do açúcar, que somente veio a declinar na segunda metade do século XVII. Muitas regiões produtoras passaram, então, a diversificar a produção, muito embora o legado negativo desse período tenha permanecido, qual seja: a estrutura social arcaica e a baixa tecnologia agrícola (BAER, 2003).

Ainda no final do período colonial o café foi introduzido no país. Mas foi somente após a independência que a produção se consolidou na região Sudeste. Esse enorme peso econômico fez surgir uma nova oligarquia dominante no Brasil, os chamados “Barões do Café”. A cafeicultura acelerou, ainda, os movimentos de imigração, com o fim da escravidão, atingindo seu ápice nas chamadas política do café-com-leite e perdurou até a crise de 1929, vindo a encerrar este ciclo na década de 1930 e com a industrialização do país impulsionado pelo capital oriundo do excedente cafeeiro (ARRUDA, 1981).

E assim os anos se passaram e, especialmente, a partir de 1994, como consequência da estabilização monetária nacional, o modelo agrícola brasileiro passou por uma enorme mudança, qual seja: o Estado diminuiu sua participação e o mercado passou a financiar a agricultura, fortalecendo, assim, a cadeia do agronegócio.

Ao se analisar este breve histórico da estrutura fundiária nacional, é possível discernir que a concentração fundiária no país é reflexo histórico do período colonial, período no qual foram concedidas gigantescas glebas de terras, os latifúndios. Por

esta razão, os grandes proprietários de terras são chamados de latifundiários, enquanto que os pequenos recebem o nome de mini fundiários.

A organização e distribuição das propriedades rurais no território apresentando, a quantidade e tamanho das mesmas recebe o nome de estrutura fundiária. No Brasil existe uma grande disparidade quanto à distribuição de terras, uma vez que uma restrita parcela da população brasileira detém um enorme percentual das áreas rurais do país, enquanto uma significativa porção da população tem pouca ou nenhuma propriedade.

O meio rural brasileiro se caracteriza de forma negativa pela concentração de terras, o que acaba promovendo enormes problemas no campo tais como desemprego, baixos salários, precárias condições de trabalho, conflitos, degradação ambiental, degradação humana entre outros.

Passaram-se os anos e, somente a partir da década de 1960, a agricultura nacional passou por um verdadeiro processo de modernização, culminando na chamada Revolução Verde³³. Especialmente nesta época, e com o processo de modernização da agricultura, emergiram novos objetivos e formas de exploração agrícola originando transformações tanto na pecuária, quanto na agricultura. Esta modernização levou a demissão em massa dos trabalhadores do campo e, como conseqüências deste processo ainda são apontados, além da acirrada concorrência no que diz respeito à produção, os efeitos sociais e econômicos sofridos pela população envolvida com atividades rurais (BALSAN, 2006).

E assim, ao lado do desenvolvimento do agronegócio, avança também o desmatamento e a superexploração do meio ambiente. Grandes florestas foram derrubadas para ceder lugar aos pastos, a fim de abrigar gados, lavouras de soja ou de algodão. Igualmente, o que resta das árvores derrubadas serve para alimentar a indústria madeireira e as carvoarias, bem como para servir de insumo para a construção civil das grandes cidades.

³³ Criada em 1966, em uma conferência em Washington. Trata-se do processo de modernização agrícola, que tinha o propósito de aumentar a produção agrícola através do desenvolvimento de pesquisa em sementes, fertilização do solo e utilização de máquinas no campo que aumentassem a produtividade. Possuía um discurso ideológico de aumentar a produção e alimentos para acabar com a fome do mundo. Os problemas sociais não foram solucionados.

Ora, é fato que a agricultura empresarial voltada para as grandes plantações destinadas ao mercado consumidor depende da exploração de grandes extensões de terra e, nesta seara, é facilmente perceptível que por onde avança o agronegócio também avança a degradação ambiental e a concentração fundiária. É, portanto, o agronegócio insustentável também do ponto de vista social uma vez que expulsa os pequenos agricultores do campo provocando o inchaço das cidades, piorando, assim, a já ruim falta de estrutura e planejamento urbano.

De fato, com a evolução do agronegócio as fazendas foram se especializando e as atividades da lavoura foram separadas da pecuária. Ocorreu, então, a intensificação do uso de produtos agroquímicos, fertilizantes e água sem os devidos cuidados com rochas, com o solo e com os lençóis freáticos.

Como consequência, além da erosão provocada pela má utilização do solo, igualmente a flora e a fauna silvestre são prejudicadas, também, em decorrência da devastação de enormes áreas de floresta nativa, bem como o avanço em áreas de reserva legal.

Ora, não se fala aqui em retroceder ou enterrar o desenvolvimento do agronegócio, pelo contrário. Muito embora trate de um grande desafio, vez que a exportação de produtos agrícolas cultivados por grandes propriedades rurais é uma das formas de economia que sustenta a política econômica do governo federal, é preciso que se tenha a consciência que é sim possível conciliar o crescimento econômico do país com a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

É esta a consciência que deve ser trabalhada e promovida pelas políticas públicas, e por todos os demais setores da sociedade.

2.4 DIMENSÃO AMBIENTAL DOS PROBLEMAS URBANOS

Como mencionado em linhas anteriores, a chamada Revolução Verde veio para aumentar a concentração fundiária, o que resultou, dentre outras coisas, na alteração de cultura dos pequenos proprietários rurais que, com dificuldades para se inserir nos novos moldes agrários, em sua grande maioria, foram “expulsos” do

campo, ocasionando um inchaço nas cidades, levando a uma favelização nunca vista.

O processo de urbanização ocorrido no país, que se deu de forma rápida e desordenada, promoveu uma gama de consequências, em sua maior parte negativas. Neste sentido, a falta de planejamento urbano e de uma política econômica menos concentradora, voltada mais para o social, contribuiu para a ocorrência dos seguintes problemas urbanos, tais como listados por Leonardo Delfim Gobbi (2014):

avelização – Ocupações irregulares nas principais capitais brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo, são fruto do grande fluxo migratório em direção às áreas de maior oferta de emprego do país. A falta de uma política habitacional acabou contribuindo para o aumento acelerado das favelas no Brasil.

Violência Urbana – Mesmo com o crescimento industrial do país e com a grande oferta de emprego nas cidades do Sudeste, não havia oportunidades de emprego o bastante para o grande fluxo populacional que havia se deslocado em um curto espaço de tempo. Por essa razão, o número de desempregados também era grande, o que passou a gerar um aumento dos roubos, furtos, e demais tipos de violência relacionadas às áreas urbanas.

Poluição – O grande número de indústrias, automóveis e de habitantes vai impactar o aumento das emissões de gases poluentes, assim como com a contaminação dos lençóis freáticos e rios dos principais centros urbanos.

Enchentes – A impermeabilização do solo pelo asfaltamento e edificações, associado ao desmatamento e ao lixo industrial e residencial, fazem com que os problemas das enchentes seja algo comum nas grandes cidades brasileiras.

3 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Como mencionado na breve incursão histórica anteriormente mencionada, a urbanização tornou-se um fenômeno mundial. Neste contexto, ao longo da história, a cidade se transformou num ambiente de convívio social, onde ocorre a vida cívica, o mercado de trocas, a política e o exercício da cidadania. A civilização floresceu no meio urbano como um ambiente de trocas econômicas, sociais e culturais. E a preocupação do homem tem sido em estabelecer regras para este convívio, não apenas de relacionamentos, mas também de disciplinamento da ação humana e de ocupação do território.

Neste contexto, as cidades foram se formando e se transformando, preocupando-se, cada vez mais com o bem-estar de seus cidadãos. Os conceitos foram evoluindo, acompanhando as transformações sociais, até chegar ao contexto, e conceito, da função social das cidades, tal como será analisado a seguir.

3.1 EVOLUÇÃO E CONCEITO

De fato, antes de ser um espaço físico a cidade é um espaço social; um ambiente onde os seres humanos se relacionam, têm suas necessidades, seus sonhos, seus projetos de vida. É, pois, a cidade um ambiente modificado, construído, que muitas vezes faz esquecer o ambiente natural por onde milhões de anos a espécie humana percorreu para chegar a civilização tal como se apresenta atualmente. Pode-se dizer que a cidade transformou o homem; ou, então, que o homem foi se transformando à medida que foi edificando o ambiente em urbano (GARCÍAS; BERNARDI, 2015).

Sobre o conceito de cidade é possível afirmar que o termo vem do latim, *civitas*, que dá origem, entre outras, a palavras como cidadania e cidadão. Igualmente, o termo latino *urbe* é hoje sinônimo de cidade, vez que gerou outros termos relacionados a vida em coletividade como urbanismo, urbano e urbanidade. Unindo-se ao termo o fato de a cidade ser independente, autônoma, o local onde a vida cívica acontece, chega-se a definição atual de ambiente urbano.

Le Corbusier³⁴ discorre sobre a questão urbana informando que o modelo de cidade moderna resulta do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), e é conceituada sob a ótica do planejamento, da funcionalidade dos espaços. Neste sentido, o autor conceitua a cidade moderna através de suas funções de: “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver” (LE CORBOUSIER, 1971, p. 53). Em contrapartida, a cidade pós-moderna diverge da cidade moderna assumindo formas exatamente opostas, caracterizando-se numa mancha urbana espaçada, agregando-se umas às outras num aparente caos de estilos e atividades.

Como já analisado, o desenvolvimento urbano, em que pese tenha trazido grandes conquistas para a população de uma maneira geral, também despertou um grande alerta no que tange à degradação do meio ambiente, seja com relação aos recursos ambientais, seja no que diz respeito ao meio ambiente urbano.

De fato, a urbanização ocorrida no país promoveu um cenário de congestionamento urbano, originando aglomerações em determinadas áreas da cidade, o que desencadeou graves problemas, especialmente no que diz respeito à degradação do ambiente urbano.

A deterioração do ambiente urbano é tão preocupante quanto a degradação de qualquer outro recurso ambiental, uma vez que de igual maneira concorre para a deterioração do bem-estar da população de uma maneira geral. Neste sentido, a necessidade e a importância da discussão acerca da função social das cidades, que tem como finalidade maior coibir a degradação urbana que assola as cidades.

Tal qual ocorreu com o direito de propriedade, que passou a ter restrições em decorrência de sua função social, como previsto no art. 5º, XXIII³⁵, a Constituição Federal remete ao município a tarefa de tutelar a função social das cidades, conforme estabelece o art. 182 da Constituição Federal, a saber;

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

³⁴ Arquiteto, urbanista, escultor e pintor suíço, naturalizado francês.

³⁵ CF. Art. 5º, XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

Da leitura do artigo supramencionado é possível vislumbrar que, para os municípios com mais de 20 mil habitantes, a atuação do município em prol do desenvolvimento urbano que promova o bem-estar da sociedade se inicia com o plano diretor da cidade.

Isto porque o interesse da coletividade deve se sobressair em relação aos interesses individuais. Sobre esta ótica é que existem limitações às liberdades individuais, tal como acontece com a propriedade, através de sua função social, em prol do interesse coletivo. Via de regra, estas limitações são impostas não somente por leis regulamentadoras de institutos já previstos em diplomas federais com cunho de norma geral, como o Estatuto da Cidade, como também limitações urbanísticas, que incorporam leis municipais já adequadas à realidade regional (RODRIGUES, 2004).

Vale destacar também que o princípio da função social da propriedade vai além da interpretação legal, atingindo patamares de proteção ambiental, bem como relacionadas ao meio ambiente urbano. Informa Rodrigues que “talvez este seja o principal mister do plano diretor, qual seja, circunscrever em suas linhas o que seja primordial ao município e o que atende às peculiaridades de sua realidade voltada ao princípio da função social retro indicado” (RODRIGUES, 2004, p. 8).

Atualmente, grande parte da população mundial vive em grandes cidades, em grandes centros urbanos com enormes aglomerações de pessoas. Contudo, a grande contradição reside no fato de que, mesmo em grandes cidades, a grande maioria da população não tem acesso à infraestrutura adequada; ao bom uso do espaço público; a um ambiente saudável e à utilização dos equipamentos públicos (RODRIGUES, 2004).

O direito à cidade é objetivo da República Federativa do Brasil, e já estão elencados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que abarca a questão como premissa do Estado. No entanto, transfere esta responsabilidade aos próprios municípios, através do plano diretor da cidade, o Estatuto da cidade.

Arlete Rodrigues aborda o assunto elucidando que o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos bem como do equilíbrio ambiental. (Cap. I, art. 1º, par. Único)”. A autora acrescenta ainda que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (RODRIGUES, 2004, p. 12).

Também Edésio Fernandes aborda o assunto discorrendo que:

Culminando um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade propõem é exatamente essa mudança de “olhar”, isto é, de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do código Civil pelo princípio da função social da propriedade – que, diga-se de passagem, encontra-se presente de maneira central nas ordens jurídicas de muitos dos países capitalistas mais avançados (FERNANDES, 2002, p. 50).

Vale destacar que a função social das cidades consta na esfera constitucional desde 1934, no entanto, ela foi efetivamente abordada somente em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade. Este estatuto foi elaborado com grande participação de movimentos sociais com o objetivo de promover uma reforma urbana, com o aumento do acesso da população aos espaços públicos, com infraestrutura adequada e ambiente sadio.

A fim de que a estrutura das cidades esteja apta a atender as necessidades da população, é necessário, inclusive, que a propriedade privada seja relativizada, tal como decorre da função social da propriedade. Neste sentido, a Carta Constitucional determina, inclusive, a desapropriação ou a usucapião quando a mesma não estiver atendendo sua função social.

Arlete Rodrigues destaca que o Estatuto da Cidade contém princípios que propiciam desvendar conflitos relacionados “ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas, [...] mostrando que a sociedade é desigualmente construída”. E complementa:

Enfim, o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe alguns limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. O Estatuto da Cidade dá uma nova dimensão para o planejamento urbano ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas. Embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o paradigma dominante é ainda o do planejamento estático, setorial, burocratizado. Além disso, ressalte-se que não diminuiu o sombreamento de atribuições das unidades da federação e que o poder público permanece como o agente fundamental na aplicação dos instrumentos de planejamento (RODRIGUES, 2004, p. 11).

De fato, é preciso reconhecer a cidade como um produto coletivo, formada pela soma de vários fatores como a exploração do meio ambiente; a exploração humana; a exploração do mercado capitalista, entre outros, sendo que todos estes fatores devem coexistir de maneira harmônica de forma a promover o bem-estar dos cidadãos.

A cidade, antes de ser um ambiente urbano, deve ser entendida como um ambiente social, onde os seres humanos convivem, cada um com suas necessidades, seus sonhos, e seus projetos. Igualmente, é um ambiente modificado, vez que o ambiente natural foi sendo explorado e modificado à medida que as cidades foram sendo edificadas (GARCIAS; BERNARDI, 2008).

Neste sentido as funções sociais da cidade passam a ser consideradas um paradigma, objetivando agredir o mínimo possível o lar da humanidade para que

nele continue a vida em contínua evolução. E também para que os direitos fundamentais se concretizem por meio da ação prática do Poder Público.

Em nível local, a Constituição Federal brasileira, ao afirmar no artigo 182 que “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” deixa no ar a importância e a curiosidade acerca das funções sociais da cidade. É este o assunto que aqui nos interessa.

Este conceito atual de função social da cidade pode, em alguma medida, estar relacionado ao conceito cunhado quando da Carta de Atenas, quando se afirma que estas funções seriam: habitação, trabalho, circulação e recreação.

Ainda fazendo um paralelo com momentos históricos anteriores, o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, que se reuniu na capital grega na década de 30, definiu que habitação, trabalho, circulação e recreação são reconhecidas como funções do espaço urbano. Este foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República (MEIRELLES, 1993).

Nesta seara de transformações a nova Carta de Atenas estabelece não apenas quatro funções, como mencionado na antiga Carta, mas estabelece sim dez funções, que são tratadas como conceitos. Esta nova visão acerca das cidades é bem descrita por Carlos Mello Garcias que assim se manifesta:

As cidades devem ser conectadas com as características locais históricas e culturais. Referem-se às cidades europeias do futuro, mas aplicam-se a qualquer cidade do mundo, já que as novas tecnologias e visão filosófica são adotadas quase que instantaneamente nestes tempos de globalização. Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local (GARCIAS; BERNARDI, 2008).

Com o passar dos tempos e as evoluções sociais, em 1998 o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que reúne várias associações de urbanistas de

países europeus, como a França, Alemanha e Itália, propôs uma Nova Carta de Atenas, onde analisa a cidade contemporânea, suas funções, e faz propostas para o futuro das cidades no século XXI. Segundo esta moderna Carta, a função social da cidade pressupõe:

Conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade³⁶, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários (MEIRELLES, 1993, p. 377).

Meirelles também discorre acerca desta Nova Carta de Atenas, aprovada em 2003, informando que a mesma propõe uma rede de cidades que deseje:

Conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários (1993, p. 400).

O que esta nova Carta propõe representa, de fato, a visão que os municípios devem ter da função social da cidade e da promoção do bem-estar coletivo, visando o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar problemas como acessibilidade, educação, saúde entre outros bens sociais. De igual forma, prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade (GARCIAS; BERNARDI, 2008).

Sobre esta nova visão da função social das cidades, Garcia bem discorre que:

Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local. A cidade deve ser um refúgio, ou seja, protegida por acordos internacionais para se tornar área de não combate em caso de guerra. Deve ser um lugar adequado para proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, como também

³⁶ Cidade produtiva que potencializa a competitividade gerando trabalhos e fortalecendo a economia

tomar medidas para conter desastres naturais. Outra função é a cidade saudável, obedecendo as normas da Organização Mundial da Saúde, melhorando as habitações, meio ambiente, e com o planejamento sustentável, reduzir os níveis de poluição, lixo e conservar os recursos naturais. A cidade produtiva que potencializa a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local, e melhorando o nível dos cidadãos através da educação e a formação profissional. Também a cidade deve ser inovadora, utilizando tecnologias de informação e comunicação, e permitindo o acesso dessas tecnologias a todos. Desta forma desenvolvendo redes policêntricas, cidades multifacetárias comprometidas com os processos de governo e gestão (GARCIAS; BERNARDI, 2008, p. 12).

Outros conceitos que igualmente definem a função social da cidade são os movimentos racionais e acessibilidade, com o planejamento de transportes públicos e a promoção de cidades ecológicas, sustentáveis.

Também são definidas como funções das cidades contemporâneas a cidade cultural e a cidade de caráter contínuo. A primeira se refere ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano a fim de enriquecer e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. A outra função, a de caráter contínuo, observa a cidade como hospedeira da civilização, devendo proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, incluindo as tradições locais, o patrimônio edificado, métodos construtivos, bairros históricos, espaços abertos e verdes (GARCIAS; BERNARDI, 2008, p. 12).

A Constituição Federal de 1988, apesar de elencar no art. 182 a função social da cidade, não explicita quais seriam estas funções, deixando grande margem de reflexão sobre o assunto. Por esta razão, além dos conceitos acima elencados, descritos na Nova Carta de Atenas, também o Estatuto da Cidade no artigo 2º, I, aponta algumas diretrizes gerais para o pleno e eficiente desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ainda que indiretamente, e que seriam, “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, Lei 10.257 de 2001).

Assim, a fim de regulamentar o que a Constituição Federal de 1988 determina no seu artigo 21, inciso XX, a respeito da responsabilidade da União na instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano; bem como no disposto nos artigos 182 e 183, que dispõem sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, a ser executada pelo poder público municipal, surgiu a Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, que trouxe à caótica realidade urbana brasileira um novo alento.

De uma maneira geral, as funções sociais da cidade podem assim ser classificadas: Funções Urbanísticas, Funções de Cidadania e Funções de Gestão. As Funções Urbanísticas são: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; as Funções de Cidadania englobam: educação, saúde, proteção e segurança; já, as Funções de Gestão compreendem prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana. Donde pode-se concluir que as funções sociais da cidade são normas constitucionais abertas, que podem e devem ser desvendadas e transformadas em princípios orientadores ao Poder Público, para o planejar e implementar os direitos fundamentais (GRACIAS; BERNARDI, 2008).

Assim, o princípio das funções sociais da cidade supera a tradicional visão da cidade, referindo-se ao atendimento das necessidades presentes e futuras, bem como o reconhecimento de condições capazes de desenvolver o município e oferecer melhores condições de vida aos cidadãos.

Nesta seara, como bem explica Edson Ricardo Saleme (2008), o princípio da função social da cidade conecta-se a nova tendência neoliberal de apoio e incentivo à iniciativa privada como meio de prover os centros urbanos de melhor infraestrutura e apoio no investimento privado.

Ora, ante todo o acima exposto é possível perceber que diante de todas as diretrizes acima enumeradas fica evidente que para que as cidades cumpram sua função social e ambiental, é preciso que o poder público, em parceria com os cidadãos, cumpram e promovam certas atitudes a fim de implementar no cenário urbano princípios urbanísticos que proporcionem à cidade cumprir sua função social, e que são: *o direito a cidades sustentáveis*, cujo comando remete à equidade intergeracional, garantindo-se a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a

infraestrutura urbana, o transporte e serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer para todos os que habitam as cidades brasileiras.

Passa-se, assim, a uma grande reflexão acerca das “cidades sustentáveis” e como tornar concreto esse direito garantido a todos os brasileiros, inclusive os de baixa renda, que vivem à margem do processo de desenvolvimento urbano.

Ora, é fato que as extremas desigualdades existentes no Brasil se manifestam, também, nas diferentes formas de produção e apropriação da moradia e do ambiente urbano pelos diferentes grupos sociais. De fato, em virtude do processo de urbanização como se deu no Brasil, aliado à grande concentração de riqueza, grande parcela da população ainda não tem acesso a uma moradia de qualidade, o que inclui infraestrutura adequada, com água canalizada e rede de esgoto, bem como segurança e áreas de lazer (BARROSO, 2002).

Ao longo da história as cidades têm sido o ambiente do convívio social, onde a vida se desenvolve, seja no aspecto econômico, político ou até mesmo no exercício da cidadania. A civilização prosperou no meio urbano como um ambiente de trocas econômicas, sociais e culturais, e a frequente preocupação do homem tem sido em estabelecer regras para esse convívio dos homens consigo mesmo e com o ambiente natural e cultural que os cerca.

Com a evolução e o progresso das sociedades, esses convívios passaram a se tornar cada vez mais intensos e complexos. Neste sentido, a gestão e o planejamento urbano são instrumentos que se tornam essenciais a fim de promover o bem-estar social ao mesmo tempo em que implementa a garantia aos direitos fundamentais elencados na Carta Constitucional.

Assim, para que a cidade seja justa e cumpra suas funções sociais, ela deve garantir e assegurar direitos e obrigações a todos os cidadãos, independentemente de onde se encontrem no espaço urbano ou na estrutura da social. No Brasil, o município é a unidade estabelecida na lei, de planejamento e desenvolvimento urbano (RODRIGUES, 2004).

Com esse pensamento e tentando promover iniciativas a fim de que o poder público e a população trabalhem juntos em prol de uma cidade sustentável, e que

cumpra suas funções sociais, em 2000 a ONU (Organização das Nações Unidas) ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 8 Objetivos do Milênio – ODM, que no Brasil ficaram conhecidos como os 8 Jeitos de Mudar o Mundo – que deveriam ser atingidos por todos os países até o ano de 2015.

Partiu-se do princípio de que cada um deve fazer a sua parte: o poder público promovendo gestões que promovam o desenvolvimento urbano ao mesmo tempo em que permita o acesso de todos, sem distinção, a essa infraestrutura. Igualmente, deve buscar formas sustentáveis de gestão. Já, o cidadão, deve cuidar de sua rua, seu bairro, sua cidade, cuidando do patrimônio público, ajudando a preservar e promovendo, quando possível, ações de voluntariado.

No Brasil, os 8 Jeitos de Mudar o Mundo são: acabar com a fome e a miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre os sexos e a valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde da gestante; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; a colaboração de todos para o desenvolvimento.

Ilustração 2 – 8 Jeitos de Mudar o Mundo



(Fonte: PNUD)

Especificamente no que tange ao meio ambiente, o país reduziu o índice de desmatamento, o consumo de gases que provocam o buraco na camada de ozônio e aumentou sua eficiência energética com o maior uso de fontes renováveis de energia. Acesso à água potável deve ser universalizado, mas a meta de melhorar condições de moradia e saneamento básico ainda depende dos investimentos a

serem realizados e das prioridades adotadas pelo país. O ODM 7 foi considerado por muitos como um dos mais complexos para o país, principalmente na questão de acesso aos serviços de saneamento básico em regiões remotas e nas zonas rurais.

Mas, no Brasil os resultados dos ODM são extremamente positivos, considerado um dos países que mais contribuiu para o alcance das Metas em âmbito global. Consequência da forte participação da população e de políticas públicas acertadas. O relatório aponta que o Brasil melhorou nos indicadores e nas metas do ODM, mas infelizmente os bons resultados do Brasil em termos de alcance dos ODM não se refletem do mesmo modo em alguns estados e principalmente nos municípios.

Por isso, que se deve priorizarmos a aplicação da função socioambiental nos municípios, objetivando elevar os indicadores locais, no mínimo aos patamares que o Brasil alcançou. Esta prioridade é uma ação de longo prazo, que deve ser estendida e ampliada.

Em agosto de 2015, foram concluídas uma nova negociação, que culminou nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O acordo contempla 17 objetivos e 169 metas, com o objetivo de guiar o desenvolvimento global até o ano de 2030. Novamente todos estão sendo convidados colocar em prática essas novas metas e verificar qual a maneira que cada um pode contribuir.

O ODM envolve temáticas diversificadas como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação.

Ilustração 3 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



(Fonte: PNUD)

Vale destacar as metas do Objetivo 11 que tem como tema: *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*, nos seguintes termos:

11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível, e aos 11 serviços básicos, bem como assegurar o melhoramento das favelas

11.2 até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países

11.4 fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a apoiar relações econômicas,

sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento 11.b até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis 11.c apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

De fato, diante destas informações, é preciso estimular debates e propiciar o conhecimento e o engajamento de todos os interessados em participar de ações, campanhas e projetos de voluntariado que colaborem com os ODS. Esta é sim uma obrigação do Estado, contudo, a participação e o engajamento da sociedade como um todo ajuda a produzir resultados de uma maneira mais rápida e mais eficaz.

Ora, mais uma vez é possível perceber que as funções sociais da cidade abarcam as mais variadas questões, visto que visa promover o bem-estar de toda a população, seja no aspecto de infraestrutura urbana, seja na promoção da sustentabilidade, e da inclusão cultural.

E foi assim que diante deste novo cenário mundial começou a surgir movimentos pela reforma urbana que, no Brasil, resultaram com uma proposta de iniciativa popular pela inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Tal matéria foi aprovada e o legislador pátrio elencou na Constituição as normas de política urbana que, apesar de ainda insuficientes, já trouxeram enormes consequências no ambiente urbano brasileiro.

3.2 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A DIGNIDADE HUMANA

Elaborada por emissários de todas as partes do mundo, representando as mais diversas culturas e nações, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é um marco na história da humanidade. Ela foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, através da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral, como norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações.

Servindo como fonte de inspiração para as mais diversas constituições, a Declaração Dos Direitos Humanos, em seu artigo primeiro, já discorre que: "Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade". Reconheceu-se, assim, o princípio da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa.

Enfim, sendo este o cerne de todos os demais princípios elencados da Declaração de Direitos Humanos, cumpre ressaltar que os princípios expressam os valores éticos presentes em uma coletividade. Outrossim, são a tradução normativa dos grandes valores éticos acolhidos numa sociedade, e sua vigência jurídica independe de serem eles expressamente declarados ou não, nas constituições, leis ou tratados internacionais.

Como tantas outras, a Constituição Federal brasileira de 1988 abrigou os princípios da Declaração de Direitos Humanos, passando a fazer parte da comunidade internacional em defesa dos direitos humanos. Incontestável, pois, que, com a edição da vigente Constituição, os direitos humanos passaram a ocupar uma posição de supremacia no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo com que a dignidade humana fosse o vetor condutor de todas as normas constitucionais, cuja função primordial é proteger a dignidade da pessoa humana contra toda forma de abuso de poder.

O objetivo maior da Declaração dos Direitos Humanos estabelece algumas condições e garante direitos legais e inalienáveis para todos como fundamento da liberdade, da justiça e da paz. É neste cenário que se insere a função social da cidade.

A noção de função social da cidade surgiu num contexto de mudanças ocorridas no cenário social, que passou a valorizar não o direito absoluto, inviolável, mas aquele que atende às necessidades coletivas.

Não se pode, portanto, sustentar o direito sobre bases exclusivamente privatísticas, consubstanciadas em regras consagradoras de uma perene prevalência da esfera individual sobre a coletiva. É imprescindível mencionar que a

função social diz respeito à própria estrutura da cidade, não sendo apenas um limite ao direito do proprietário, mas valendo-se, outrossim, pelo princípio da predominância do interesse público sobre o interesse particular. Nesta seara, a cidade deve ser planejada e utilizada de maneira racional em prol do bem-estar coletivo.

A função social deve ser entendida como espécie de harmonização entre a natureza do bem e sua utilização de acordo com os fins. Assim, para evitar os efeitos negativos que podem surgir em decorrência do crescimento desordenado do fenômeno da urbanização, a Constituição Federal brasileira preocupou-se com a política urbana, dedicando-lhe normas que traçam seu perfil, sempre no intuito de cumprir a função social delineada no próprio regramento constitucional.

No que tange à função social das cidades, especificamente, é correto afirmar que a cidade cumpre sua função social com todos os elementos que concorrem para a ordenação da cidade, tornando-a um local mais adequado à vivência e ao convívio das pessoas.

A função social das cidades, portanto, corrobora com a efetivação dos Direitos Humanos, na medida em que busca soluções para que a cidade acolha o cidadão, oferecendo condições para que cada um aproveite o máximo a estrutura que a cidade lhe oferece, a fim de que viva com dignidade.

A Declaração dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, 1, estabelece que: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”. Ou seja, pretende que o cidadão viva com dignidade.

Ora, ao impedir a ocupação de áreas não suficientemente equipadas; preservar o patrimônio cultural e ambiental; organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem nas cidades, preocupado com a qualidade de vida, a facilidade de circulação, a eficiência como esta se realiza, procurando o equilíbrio ecológico e a preservação do meio ambiente está a

cidade cumprindo sua função social ao mesmo tempo em que efetiva os Direitos Humanos preconizados e acolhidos na Constituição Federal.

3.3 NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS – ESTATUTO DA CIDADE

O enfrentamento dos problemas ambientais passa obrigatoriamente pela correção das desigualdades sociais e a falta de acesso da população mais carente aos seus direitos sociais básicos, o que não deixa de ser uma forma de degradação ambiental, sendo necessária a gestão das relações entre o sistema social e o entorno natural. (BENJAMIM, 2003).

Assim, o grande desafio que parece permear as questões relacionadas ao desenvolvimento social e à preservação do meio ambiente está em transformar o sistema de valores que sustenta a economia globalizada de modo a torná-lo combinado com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica. É preciso, pois, a construção de uma nova racionalidade ambiental, característica de um direito pós-moderno, onde devem ser estabelecidos novos princípios aptos a reger estas novas relações sociais emergentes.

Como já mencionado anteriormente, durante a maior parte da sua história o Brasil foi um país agrícola, sendo que o fenômeno da urbanização está ligado aos ciclos econômicos brasileiros, especialmente, quando surgiu a necessidade de o cidadão buscar uma melhor qualidade de vida.

Principalmente como consequência da modernização tecnológica e da revolução industrial, o processo de urbanização se acentuou, deslocando o homem do campo para a cidade e consagrando o dinheiro como forma de pagamento. Regiões específicas começaram a se desenvolver e a concentrar grande parte dos imigrantes, levando-se em conta, principalmente, a geografia da região. A partir de então, foi preciso a criação de certas normas de conduta e organização social, a fim de regulamentar a convivência e o desenvolvimento pacífico de cada região. (BARROSO, 2002).

Assim, a migração do campo para a cidade veio como consequência da busca de melhores oportunidades de vida, de trabalho e de ganhos financeiros. Contudo, este processo de migração promoveu a formação de um cinturão de pobreza e miséria, criando a periferia das grandes cidades, em lugares sem as mínimas condições de habitabilidade, vivendo pessoas em condições subumanas sem qualquer dignidade. (MASSA-ARZABE, 2006).

E foi assim que nas últimas décadas, e como consequência à ocupação caótica gerada pelo processo de urbanização, que surgiram os loteamentos ilegais. Sobre o assunto, José Afonso da Silva acrescenta que:

Foi, de fato, o loteamento ilegal, combinado à autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras. Dessa forma foram construídas as imensas periferias de São Paulo e Rio de Janeiro. É certo que a Lei Lehman (Lei nº 6.766/1979) pretendeu corrigir essa situação, fechando essa alternativa, que era a única forma de acesso do trabalhador pobre à propriedade urbana, sem lhe abrir outra possibilidade. Por isso, um dos resultados que se aponta com a promulgação da lei é o crescimento de favelas. (SILVA, 2010, p. 43).

José Afonso da Silva acrescenta ainda que a edição da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, não deu a devida importância ao problema do crescimento habitacional urbano, visto que os possuidores de terras em periferias continuaram a possuindo de forma clandestina. No entanto, o legislador tentou prestar uma maior proteção ao comprador da área objeto de parcelamento, com a exigência mínima da urbanização das áreas. (SILVA, 2010).

E foi neste cenário que na Constituição Federal de 1988 foi introduzido um capítulo relativo à Política Urbana. O artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Neste cenário foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade. É esta lei, sem a menor sombra de dúvidas, um

dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos. E assim, após um difícil e vagaroso processo de tramitação que durou mais de dez anos, o Congresso Nacional enfim presenteou o país, e todos seus cidadãos, com a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Federal, que passou a vigorar no dia 10 de outubro de 2001. Importantes instrumentos de política urbana previstos desde 1988, quais sejam o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, permaneciam sem aplicação por falta de lei federal regulamentadora exigida expressamente por nossa Carta Política.

Na questão da distribuição de competência entre os entes federativos, o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal prevê que compete a União instituir diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano, inclusive no que tange à habitação, saneamento básico e transporte público. Complementa José Afonso da Silva:

Nesses dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema das cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e a outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento interurbano) de competência local. De permeio insere-se a competência estadual para legislar concorrentemente com a União, sobre o direito urbanístico (art. 24, I) – o que abre aos Estados, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (SILVA, 2010, p. 58).

E assim, nos dispositivos elencados no artigo 182, juntamente com os artigos 21, inciso XX e 183, encontram-se os fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. Instituído pela Lei nº 10.257/2001, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, tendo essa definição por força do parágrafo único do seu artigo 1º:

Ora, o direito à cidade é objetivo da República Federativa do Brasil, e já está elencado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que abarca a questão como

premissa do Estado. No entanto, transfere esta responsabilidade aos próprios municípios, através do plano diretor da cidade, o Estatuto da Cidade.

Arlete Rodrigues aborda o assunto elucidando que o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos bem como do equilíbrio ambiental. (Cap. I, art. 1º, parágrafo único)”³⁷. A autora acrescenta ainda que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. (RODRIGUES, 2004, p. 8).

Este estatuto foi elaborado com grande participação de movimentos sociais com o objetivo de promover uma reforma urbana, com o aumento do acesso da população aos espaços públicos, com infraestrutura adequada e ambiente sadio.

A fim de que a estrutura das cidades esteja apta a atender as necessidades da população, é necessário, inclusive, que a propriedade privada seja relativizada. Neste sentido, a Carta Constitucional determina a desapropriação ou a usucapião quando a mesma não estiver atendendo sua função social.

Também o Estatuto da Cidade destaca a função social da propriedade, voltando-se ao interesse social no processo de urbanização, destacando e promovendo a cooperação entre os governos e a iniciativa privada, bem como entre todos os demais setores da sociedade.

O Estatuto da Cidade se preocupou deveras em solicitar a todos os membros da sociedade, seja comerciante ou cidadão, a adoção de padrões de consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município.

E assim, a fim de alcançar estes objetivos, o Estatuto da cidade se refere à justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de

³⁷ Lei nº 10.257/2001. Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

urbanização, abordando, igualmente, a necessária adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e à promoção do bem-estar social.

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade trouxe uma enorme contribuição no sentido de promover um desenvolvimento urbano sustentável, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazos à disposição de todo cidadão. Neste sentido, o estatuto propõe a instauração da justiça social e ambiental nas cidades, visando barrar a destruição do ambiente natural e urbano.

No entanto, é preciso que se tenha em mente que a aprovação do Estatuto da Cidade, todavia, é apenas um primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito a cidades sustentáveis, entendido pelo próprio texto da Lei nº 10.257/01 como envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. É apenas um primeiro passo, porque praticamente todos os instrumentos trazidos pela nova lei demandarão a edição de leis municipais que os implementem.

3.4 NORMAS LOCAIS – LONDRINA

O atual conceito de urbanismo implica não apenas o embelezamento da cidade, mas também a necessidade de propiciar o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar dos cidadãos. Daí porque o urbanismo é conhecido, e reconhecido, como ciência, técnica e arte, com o objetivo de tornar possível a convivência sem perdas da integridade física, espiritual e mental do ser humano (CARVALHO FILHO, 2006).

Assim, todas as estratégias voltadas para a ordem urbanística comportam direcionamento para determinados fins, fins esses que espelham fenômenos jurídico-sociais: são os objetivos da política urbana. Portanto, os objetivos da política urbana são “os fins mediatos e imediatos a que se destinam as ações componentes da política urbana” (CARVALHO FILHO, 2006).

Emerge, neste cenário, o Estatuto da Cidade permeado por normas que traçam diretrizes, regras básicas, e delegam uma série de atribuições aos Municípios, o que representa uma opção, inegavelmente, justa e tecnicamente correta.

O município se destaca por ser o local onde se desenrola a solução da grande maioria dos problemas urbanísticos. Assim, os legisladores federais devem criar o suporte jurídico para a atuação das municipalidades na questão urbana, não impondo modelos fechados que dificultem ou impeçam a execução da política de desenvolvimento urbano, mas deixando um leque de opções para que cada política urbana seja concretizada de diferentes formas, segundo as necessidades e as peculiaridades de cada região.

Vale ressaltar que por imposição expressa do Estatuto da Cidade, os Municípios que ainda não aprovaram seu plano diretor deverão fazê-lo. Deverão ter plano diretor não apenas as cidades com mais de 20 mil habitantes, mas também as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico e as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional.

Igualmente, deve-se ter em mente que as tarefas impostas aos Municípios não se resumem à edição de novas leis municipais. Pelo contrário, por meio de suas diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade impõe um novo e complexo sistema de atuação na questão urbana, marcado sobretudo pelo princípio da gestão democrática.

Cada município, portanto, deve apresentar um Plano Diretor a fim de implementar as normas que devem ser respeitadas pelas políticas e pela sociedade como um todo. É, pois, o Plano Diretor um Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. Alguns autores deram sua contribuição no sentido de conceituar o Plano Diretor. Villaça assim se manifestou:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999, p. 237).

Também Silva abordou o assunto ao discorrer que:

É um plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 1995, p. 124).

Por fim, Saboya bem discorre acerca do papel e da importância do plano diretor acrescentando que:

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p. 39).

Portanto, é através do estabelecimento de princípios, diretrizes e normas que o plano diretor deve fornecer orientações para as ações que, de alguma maneira, influenciam no desenvolvimento urbano.

Essas ações podem ser desde a abertura de uma nova rua ou avenida, até a construção de uma nova residência, ou a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, bem como a reurbanização de uma favela, por exemplo. Essas ações, em seu conjunto, definem o desenvolvimento da cidade, portanto é necessário que elas sejam orientadas segundo uma estratégia mais ampla, para que todas essas medidas possam trabalhar em conjunto na direção dos objetivos consensuados.

3.4.1 O Plano Diretor de Londrina

A nível local, a Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, aprova a revisão da Lei nº. 7.482, de 20 de julho de 1998, que estabeleceu o Plano Diretor do Município de Londrina, que passa a ser denominado Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina - PDPML, e incorpora as diretrizes estabelecidas pelo artigo 182 da Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e pela Lei Orgânica Municipal. Referida lei, em seu artigo 2º, assim determina:

Art. 2º. O Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina passa a ser o instrumento orientador e normativo da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, prevendo políticas, diretrizes e instrumentos para assegurar o adequado ordenamento territorial, a contínua melhoria das políticas sociais e o desenvolvimento sustentável do Município, tendo em vista as aspirações da população.

Já, em seu capítulo II, o PDPML aborda o princípio fundamental e os objetivos gerais, assim descritos:

Art. 5º. O Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina tem como princípio fundamental a busca do desenvolvimento sustentável do Município, considerando os contextos físico-biológico, socioeconômico e cultural.

Art. 6º. São objetivos gerais do PDPML:

I - A promoção humana e a qualidade de vida da população, por meio do combate às causas da pobreza e da redução das desigualdades sociais, assegurando-se a todos o acesso aos recursos e serviços públicos que lhes proporcionem meios físicos e psicossociais indispensáveis à conquista de sua própria autonomia;

II - O desenvolvimento econômico, considerando-se a técnica, os recursos naturais e as atividades econômicas e administrativas realizadas no território, como meios a serviço da promoção do desenvolvimento humano;

III - A gestão democrática do Município, de forma a incentivar a participação popular como instrumento de construção da cidadania e meio legítimo de manifestação das aspirações coletivas.

IV - O ordenamento do território como garantia do pleno cumprimento das funções sociais da propriedade e do direito à cidade para todos, compreendendo os direitos: a) à terra urbana; b) à moradia digna; c) ao saneamento ambiental com a preservação e recuperação do ambiente natural; d) à infra-estrutura urbana; e) à mobilidade, priorizando o transporte público coletivo; f) à acessibilidade; g) aos serviços públicos; h) ao trabalho; e i) ao lazer.

Ora, ao se analisar as diretrizes estabelecidas pelo artigo 182 da Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade, e pelo PDPML é possível vislumbrar um rol de normas e metas que, se cumpridas, promovem, de fato, um planejamento urbano eficaz e sustentável. Mas é sabido que, na prática, as coisas nem sempre funcionam com a mesma eficácia.

O arquiteto Gilson Bergoc, ex-diretor do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano (IPPUL), aborda o assunto informando que no município de Londrina, na prática, o atual número de funcionários é insuficiente para o planejamento da cidade. Acrescenta ainda que a falta de pessoal, como arquitetos e engenheiros, impede que as poucas ferramentas incorporadas na gestão surtam os efeitos desejados, como por exemplo: a diminuição da especulação imobiliária, a organização do espaço urbano com mediação de interesses entre atividades econômicas e moradias, e a promoção da cidade sustentável. Bergoc acrescenta ainda que:

Não dá para negar que Londrina perdeu muito tempo. Para recuperar o que foi perdido com administrações que pouco ou nada planejaram, o esforço tem que ser grande. Nas discussões do novo Plano Diretor de Londrina – cujo projeto geral foi aprovado em 2008 às pressas - diversas ferramentas complexas do Estatuto da Cidade já foram incorporadas – mas não devem sair do papel tão cedo. Mesmo com a aprovação das oito leis complementares do Plano Diretor, ainda em debate pela Câmara dos Vereadores, haverá um longo caminho de regulamentações legais. O debate ainda será muito longo porque exige estudos específicos que não foram feitos diante da falta de pessoal (BERGOC, apud SABOYA, 2007, p. 39).

É possível vislumbrar acerca do assunto que diversas ferramentas elencadas no Estatuto da Cidade e no PDPML ainda não foram implementadas ou por falta de pessoal ou porque dezenas de amarras jurídicas e de planejamento ainda impedem o seu desenrolar, fazendo com que a cidade ainda esteja longe de vencer seus problemas urbanísticos considerados mais básicos.

Um quadro de pessoal apto e disposto a implementar tais diretrizes é essencial. Mesmo porque todos os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, embora tenham repercussão política, são extremamente técnicos, de difícil compreensão, inclusive do ponto de vista legal, carecendo de mão de obra e análise de pessoas habilitadas para cada situação. Ora, Londrina não está saindo do zero,

não se encontra totalmente incipiente na matéria, mas igualmente não tem grandes expectativas planejadas. A aprovação das leis do Plano Diretor, bem como sua real implementação, ainda é só um esboço do que realmente precisa ser feito em relação ao Estatuto da Cidade.

É preciso se ter em mente que o uso isolado dos instrumentos do Estatuto da Cidade pode causar graves distorções no planejamento urbano do município. Assim, a existência de um corpo técnico suficiente é um desafio permanente a fim de colocar nas ruas, de pôr em prática, o Plano Diretor, albergado pelo Estatuto da Cidade, a fim de planejar Londrina de forma complexa, senão resolvendo ao menos melhorando os problemas urbanos já existentes, promovendo, assim, o desenvolvimento humano e econômico com responsabilidade e de forma sustentável.

4 PLANEJAMENTO URBANO E ESTATUTO DA CIDADE – ELEMENTOS DE DENSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

O Estatuto da Cidade estabelece princípios e diretrizes que orientam a aplicação de um conjunto de instrumentos de planejamento urbano para que a propriedade urbana cumpra sua função social. O principal instrumento é o Plano Diretor que possui a função de organizar o funcionamento e o crescimento de todo o território municipal, através de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento do Município, que será abordado neste momento.

4.1 URBANIZAÇÃO E A ADEQUAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Depois de um modelo predatório de urbanização, tal como se desenrolou no país, o homem busca mecanismos a fim de reorganizar o espaço onde vive. E foi assim, na busca de ordenar o espaço urbano com o objetivo de promover o bem-estar de todos é que foi criado o urbanismo. Assim, o urbanismo pode ser descrito como:

Uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo, através de uma legislação, de um planejamento, e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares, como habitação, trabalho, recreação, do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano (BALTAZAR, 2010, p. 136).

Atualmente, para ser exercido como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, o urbanismo atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de ordens técnicas de planejamento e construção, e normas jurídicas de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente, donde se encontra a íntima relação entre o Urbanismo e o Direito.

O Urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades industriais que afetam a coexistência social. Para a convivência do grupo social e para uma melhor organização da sociedade.

Neste sentido, cada componente do agregado humano deve ceder parcela mínima de seus direitos, recebendo como contraprestação higiene, segurança, conforto e bem-estar. Contudo, como o egoísmo é da natureza humana, necessário se faz que um poder superior ao indivíduo, o Poder Público, intervenha imparcialmente na repartição dos encargos, impondo a todos as restrições reclamadas pelo interesse da comunidade. Esta repartição dos encargos só o Direito pode realizar com igualdade, coercitividade e justiça. Eis aí o fundamento e a razão de ser das imposições de ordem urbanística (MEIRELLES, 1993).

O planejamento é elemento essencial ao urbanismo. Assim, a Administração Pública deve atuar através de leis as quais direcionam as funções públicas na organização dos espaços urbanos. Igualmente, o planejamento deve se manter sempre lógico e coeso com as alterações e transformações, que são dinâmicas e decorrem da implantação dele próprio ou até do desenvolvimento natural da sociedade e de sua organização (SANT'ANNA, 2011).

Nesta seara, para a transformação de uma realidade urbana insatisfatória, tal como a que se instalou em consequência do modelo de urbanização ocorrido em território nacional, é necessário que o Estado seja munido de instrumentos que o permitam atuar nesta transformação de maneira eficiente. Desponta neste cenário o Estatuto da Cidade, instrumento essencial para auxiliar na reforma urbana uma vez ser o responsável pela densificação dos instrumentos jurídicos voltados ao planejamento urbano, tal como se discorre nas linhas a seguir.

4.2 A IMPORTÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE NA REFORMA URBANA

Como mencionado anteriormente, a expansão territorial bem como o histórico do processo de urbanização nacional promoveu a proliferação de loteamentos irregulares no Brasil, causando sérios transtornos de ordem social e ambiental.

O cenário atual comum às grandes cidades revela o caos. Torna-se cada dia maior o número de pessoas que infringem a lei a fim de tornar possível sua moradia no entorno das grandes cidades, vivendo sem qualquer segurança jurídica na posse de suas casas, em condições precárias e mesmo insalubres (SANT'ANNA, 2011).

A grande concentração de pessoas em locais limitados faz com que o consumo dos recursos naturais seja feito de maneira descontrolada, muitas vezes, sobre áreas de proteção ambiental. Igualmente, pelo fato de a maioria das ofertas de trabalho estarem nos centros urbanos, o transporte é insuficiente para a grande quantidade de pessoas das periferias em direção à área central.

Igualmente, as ofertas de lazer relacionadas a um ambiente natural e saudável são insuficientes ou, até mesmo, quase inexistentes em algumas regiões. Os valores sociais distorcidos fizeram com que os shoppings sejam considerados espaço de lazer, colocando num plano inferior os parques, praças e áreas livres.

Enfim, o cenário urbano nacional é consequência de muitos anos de ocupação indiscriminada das áreas urbanas e seu entorno. Neste sentido, o interesse pela sobrevivência e a falta de limitação adequada pelo Estado gerou esta situação.

Nesta seara, a promulgação do Estatuto da Cidade é um marco extremamente relevante para o desenvolvimento dos estudos de Direito Urbanístico. Antes de sua promulgação, o urbanismo era visto apenas como um setor de atuação da Administração Pública, sem uma identidade e sem um conjunto de princípios e regras próprias.

O Estado brasileiro tem uma estrutura federativa, por esta razão, cada pessoa jurídica de capacidade política, União, Estados e Municípios, legisla para si em matéria administrativa, inclusive em relação à organização dos espaços habitáveis, em consonância com os dispositivos, princípios e normas emitidos pela Constituição Federal. O legislador constituinte nacional deu ao município o papel preponderante em matéria de urbanismo, principalmente porque o urbanismo afeta mais diretamente as populações locais (MEIRELLES, 1993).

Neste sentido, é essencial que haja integração entre a legislação e as formas de implantação dos planejamentos federal, estadual e municipal. A gestão das políticas preconizadas nestas legislações também deve, necessariamente, ser integrada. Interessante transcrever aqui as palavras de José Afonso da Silva, que assim se manifestou:

Desde que o planejamento econômico e social realizado no nível nacional estabeleça diretrizes do desenvolvimento urbano (interurbano, ou seja, da rede urbana nacional), como o aspecto da política de crescimento econômico e da melhoria da qualidade de vida das populações; a essas diretrizes, integradas na política econômica do desenvolvimento se vincularia a política urbana no nível regional e estadual como aspecto da programação econômica nos mesmos níveis; finalmente, a elas estariam integrados os planos urbanísticos locais mais concretamente destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tal como determina o art. 182 (SILVA, 2000, p. 99).

Desponta neste cenário, então, o Estatuto da Cidade, a fim de tornar possível que haja uma integração normativa entre as políticas urbanas nacional, estadual e municipal, na medida em que tais diretrizes direcionam os entes federados na elaboração e na execução do planejamento urbano.

Adilson Abreu Dallari chama a atenção para o fato de que o Estatuto da Cidade, que dispõe sobre normas gerais de Direito Urbanístico, foi editado pela União, pela competência que lhe dá o art. 24, I, da Constituição Federal, para ditar normas gerais de Direito Urbanístico. É preciso que fique claro que o Estatuto da Cidade não é uma lei federal, no sentido de ser aplicável apenas ao aparelho legislativo da União, não. O Estatuto da Cidade é uma lei nacional, que estabelece normas de gerais de observância obrigatória por todos os jurisdicionados do estado brasileiro (DALLARI, 2011, p. 31).

De fato, a promulgação do Estatuto da Cidade densificou os instrumentos jurídicos voltados à regularização e ao planejamento do espaço urbano, uma vez que as diretrizes previstas na legislação nacional, agora fundamentam efetivamente, a elaboração de todo o planejamento brasileiro.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, classifica os planos nacionais, regionais, estaduais, das regiões metropolitanas e municipais, como instrumentos de implantação das diretrizes gerais de política urbana nacional. Assim, fortalece as competências conferidas pela Constituição aos entes federados no planejamento da política urbana, fazendo com que todo o planejamento nacional esteja direcionado no mesmo sentido (SANT'ANNA, 2011, p. 130).

Portanto, o município não pode atuar em descompasso com as normas gerais do Estatuto da Cidade, pelo contrário. A legislação municipal de uso e ocupação do solo, muito especialmente a Lei do Plano Diretor, deve orientar-se pelas diretrizes estabelecidas no art. 2º da Lei nº10.257/01, dentre as quais cabe destacar:

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

[...]

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

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

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

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

Assim, a fim de atender os fins sociais da propriedade privada e da cidade é preciso ir além de simples limitações administrativas; é preciso valer-se também dos novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Portanto, mesmo as limitações administrativas devem ser estabelecidas por lei municipal como instrumento de realização das funções sociais da propriedade e da cidade.

4.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE SOB A ÒTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988, como é de conhecimento geral, é permeada de fundamentos, princípios e prescrições relativos às questões urbanísticas, sejam aquelas que busquem proteger a propriedade, que visem ao seu condicionamento ao atendimento da função social através dela própria, à disciplina do planejamento

urbanístico, ao uso e à ocupação do solo urbano, ou aos instrumentos existentes para intervenção urbanística por parte do Poder Público.

Dentre os fundamentos elencados na Constituição, estão os encartados em seu art. 3º que, por entende-los todos como objetivos fundamentais, verdadeiros princípios registrados nos seus incisos, tem muito a ver com o tema abordado no presente estudo, uma vez que o Direito urbanístico, pelo disciplinamento do solo urbano, é, dentre outras formas de manifestação do Estado no exercício de suas funções públicas, o modo de operacionalizar a construção de uma “sociedade justa”, de garantir “o desenvolvimento nacional”, de “erradicar a pobreza” e de “promover o bem de todos”.³⁸

É possível claramente visualizar que a Constituição Federal protege o direito de propriedade, art. 5º, XXII, ao mesmo tempo em que obriga a que a propriedade cumpra uma função social, art. 5º, XXIII. Tais situações não se repelem, ao contrário, acomodam-se perfeitamente, posto que não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário.

Assim, ao estabelecer a política de desenvolvimento urbano, tal como já mencionado anteriormente, a Constituição Federal enuncia expressamente a função social da propriedade privada e das cidades no capítulo da ordem econômica. Tal política “busca institucionalizar o acelerado processo de desenvolvimento urbano no país, cuja principal consequência é o fato de a imensa maioria da população brasileira ter se tornado urbana em menos de 30 anos” (BERCOVICI, 2010, p. 301).

Descrita especialmente no art. 182 da Constituição Federal, a política urbana traça as diretrizes gerais para a elaboração de políticas públicas destinadas à proteção dos direitos e garantias fundamentais e sociais do cidadão. Referido artigo do texto constitucional estabeleceu como forma de cumprimento da função social da sociedade o atendimento às exigências fundamentais para a organização da cidade,

³⁸ Constituição Federal, art., 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades nacionais e regionais, IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer formas de discriminação”.

de acordo com as regras previstas no plano diretor, tal qual estabelece o art. 182, §2º.

Emerge, neste cenário, o papel do Plano Diretor que, como já mencionado anteriormente, destina-se à implementação e avaliação do desenvolvimento urbano nas cidades em que é exigida sua elaboração, ou seja, naquelas com mais de 20 mil habitantes. Tais recursos estão previstos no Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo visa conduzir o espaço urbano em favor do bem-estar dos cidadãos e da coletividade.

Assim, à luz dos dispositivos constitucionais acima mencionados, é possível verificar que a propriedade privada tem extrema importância para o desenvolvimento dos destinos econômicos e sociais do país, uma vez que o texto constitucional a consagra como princípio para a existência da sua ordem econômica (CARNEIRO, 1998).

Vale ressaltar assim que não basta a existência da propriedade privada, pelo contrário. A Constituição Federal vincula a propriedade à sua função social, a fim de que se coordene e se ative a vida econômica e social do país. Igualmente, valoriza-se a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano. Residem nestes pressupostos, pois, as principais bases formadoras de uma vida cidadina mais agradável para todos que compartilham da cidade, corroborando, igualmente, para que a cidade igualmente cumpra sua função social. Nesta seara, Rui de Jesus Carneiro complementa que:

O imóvel urbano, espécie do gênero propriedade privada, componente de uma teia descrita pela sua função social, mais o trabalho e a iniciativa do homem são temperamentos apropriados para o atingimento de um bem-estar social preconizado pela Carta Constitucional, consoante com a passagem adicionada pelo seu art. 182, *caput*.

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

Através desta análise do texto constitucional é possível perceber que ao mencionar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” o legislador

constituente pretendeu a articulação de todos os princípios constitucionais acima mencionados a fim de promover a adequada ocupação e utilização do espaço urbano, tornando-o ordenado e socializado pela busca da boa qualidade de vida e, por consequência, matéria prima para a conquista do desenvolvimento das funções sócias urbanas (CARNEIRO, 1998, p. 72).

E assim, visando o desenvolvimento das funções sociais urbanas, a Constituição Federal delegou ao município a tarefa de efetivar a função social do espaço urbano, uma vez que o contato direto com a realidade social de cada cidade possibilita uma melhor administração do espaço urbano. Nesta seara, a administração municipal passa a ser a principal responsável em atribuir adequado aproveitamento da propriedade imóvel urbana, tal como discorre Padilha:

Desta forma, o município que antes da Constituição de 1988 era um ator secundário da política urbana, recebe do Estatuto da Cidade o poder de decisão sobre o controle da ordenação da propriedade urbana, mediante a instituição, no Plano Diretor, de instrumentos específicos aplicáveis à realidade local, podendo estabelecer, inclusive, mecanismos jurídicos contra o descumprimento das determinações regradas sobre o uso e ocupação do solo, em busca do cumprimento específico da função social da propriedade urbana e do equilíbrio do meio ambiente (PADILHA, 2010, p. 214).

Enfim, ao inserir o conteúdo de função social ao direito de propriedade urbana e à cidade, a CF instituiu o direito de todos de ter sua própria propriedade, estabelecendo, ao mesmo tempo, que o Estado deve interferir e dirigir a forma como a propriedade será utilizada e como o espaço urbano será conduzido, a fim de promover o bem-estar social. Nesta seara a Constituição Federal emerge como instrumento a promover a reforma urbana e conta com a ajuda essencial do Estatuto da Cidade, tal como se verificará a seguir.

4.4 MECANISMOS JURÍDICO-URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO NA PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

À luz dos artigos constitucionais já mencionados anteriormente, é possível verificar que a CF de 1988 delineou instrumentos para a promoção da política urbana que, por sua vez, foram concretizados com a elaboração do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade foi a primeira lei federal destinada especificamente à regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição. Nele, o plano diretor é tratado como tema central, ao contrário das leis anteriores, em que ele era o assunto periférico, regulado apenas na sua interface com outros temas. (PINTO, 2011).

O art. 4º do Estatuto da Cidade classifica os planos nacionais, regionais, estaduais, das regiões metropolitanas e municipais, como instrumentos de implantação das diretrizes gerais de política urbana nacional. O mesmo artigo apresenta instrumentos ainda mais específicos, a saber: planos diretores; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; plano de desenvolvimento econômico e social. Mariana Sant' Anna bem esclarece a diferença e especificidade de cada um desses elementos discorrendo que:

Estes instrumentos de planejamento devem ser diferenciados entre si da seguinte forma: os primeiros, plano diretor, disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental, são fundamentalmente planos físicos, destinados a disciplinar os espaços urbanos. Já, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são instrumentos basicamente econômicos, destinados a disciplinar o uso dos recursos financeiros municipais. A gestão participativa refere-se ao processo de elaboração e execução dos orçamentos acima referidos e corresponde a princípios e preceitos constitucionais. Os planos, programas e projetos setoriais referem-se a áreas específicas de atuação, podendo ter maior ou menor amplitude, por exemplo, saneamento básico ou coleta seletiva de lixo, educação ou ensino básico, saúde ou atendimento de emergência. Por último, são mencionados os planos de desenvolvimento econômico e social, que vão além da simples disciplina dos recursos financeiros públicos municipais, para abranger as ações de particulares e de outros níveis de governo (SANT'ANNA, 2011, p. 131).

Dentre os instrumentos de planejamento acima elencados, interessante destacar o plano diretor e a gestão orçamentária participativa. O primeiro porque é o instrumento básico da política urbana; e, o segundo, porque faz com que a população participe de sua própria gestão.

Assim, além de conter artigos dedicado ao plano diretor, o Estatuto da Cidade também o regula em inúmeros dispositivos, voltados para a instituição de novos instrumentos urbanísticos. O planejamento urbano é incluído inicialmente como uma das diretrizes gerais da política urbana, tal como prescreve o art. 2º do Estatuto:

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

[...]

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

E assim, seguindo o modelo já adotado pela Constituição no seu art. 182, §4º, o Estatuto condiciona a aplicação de qualquer instrumento urbanístico à existência previa do plano diretor e de lei municipal específica. Estes instrumentos urbanísticos são de ordem tributário-financeira e jurídico-política. O plano diretor delimitará as áreas onde poderá ser exigida a utilização compulsória de imóvel urbano, sancionada pela utilização extrafiscal do IPTU e pela desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, tal qual estabelece o art. 42, a saber:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta lei. [...].

Ao abordar o assunto, Padilha discorre que os instrumentos urbanísticos acima destacados têm grande significado para a política urbana municipal, uma vez que atribui ao ente público o poder de intervenção territorial no espaço urbano bem como no mercado imobiliário das cidades, refletindo, assim, limites jurídicos ao poder econômico. Padilha complementa ainda que:

Tais instrumentos requerem, para sua aplicação, a edição de lei municipal específica, traçando regras e fixando prazos para cumprimento das obrigações que venham a ser impostas, em atendimento à função social da propriedade urbana e função social da cidade. O IPTU progressivo no tempo trata-se de instrumento de ordem tributário financeira, cuja tributação apresenta função extrafiscal, destinada a efetivar a função social da propriedade urbana, ou seja, a finalidade não é de arrecadação de receitas para o município, mas sim concretizar a política urbana, por meio da intervenção estatal (PADILHA, 2010, p. 419).

O Plano Diretor delimitará as áreas onde poderá ser exigida a utilização compulsória do imóvel urbano, sancionada pela utilização extrafiscal do IPTU e pela desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública. Consiste na

aplicação majorada progressivamente, ano a ano, àquele cujo espaço urbano esteja subutilizado ou simplesmente não utilizado, de acordo com prazos previamente determinados pelo poder público municipal. Para tanto, terá que fixar os índices de aproveitamento mínimo dos imóveis, por meio dos quais se poderá distinguir o imóvel utilizado do subutilizado. Deverá o município fixar coeficientes de aproveitamento básico, para toda a zona urbana, podendo limitar áreas com coeficiente de aproveitamento máximo e uso de solo distintos, a serem obtidos mediante contrapartida dos proprietários (PINTO, 2011).

Os instrumentos acima mencionados são autorizados, expressamente, pelo Estatuto da Cidade, que assim determina:

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

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

Observa-se que, assim, que a incidência do IPTU progressivo no tempo é subsidiária, pois, primeiramente, a legislação municipal específica determinará ao proprietário o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo subutilizado ou não utilizado. Em não sendo atendida essa determinação, haverá incidência do IPTU progressivo no tempo (PADILHA, 2010).

Complementa ainda que se a cobrança do IPTU progressivo ultrapassar cinco anos sem que o proprietário da área, devidamente notificado, continuar inerte, sem a apresentação de um projeto urbanístico que lhe dê adequado aproveitamento, caberá à administração pública municipal, no exercício de seu poder discricionário, determinar a desapropriação, como sanção, por meio de pagamento em títulos da dívida pública. É o que determina o Estatuto da Cidade em seu art. 8º: “Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”.

O plano diretor servirá, igualmente, de base para a edição de leis municipais de delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção e em que poderão ocorrer operações consorciadas e de regulamentação da transferência do direito de construir, previstos nos arts. 32 e 35, respectivamente.

Por fim vale ressaltar que o plano diretor abrangerá todo o território municipal e conterá diretrizes e prioridades a serem incorporadas nos instrumentos de gestão financeira, devendo ser acompanhado de um plano de transporte urbano integrado, para as cidades com mais de 500 mil habitantes. Deverá ser revisto a cada 10 anos e deverá conter um sistema de acompanhamento e controle (PINTO, 2011).

Além dos instrumentos jurídico-administrativos citados anteriormente para a promoção da função social da cidade, e com a finalidade de promover a gestão democrática das cidades; Estatuto da Cidade busca oferecer mecanismos para a regularização fundiária, a fim de combater a especulação imobiliária e assegurar a sustentabilidade ambiental, social, econômica dos núcleos urbanos. Para tanto, a fim de implementar as diretrizes gerais de política urbana, o Estatuto se utiliza dos seguintes instrumentos principais:

Gestão democrática: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, de iniciativa popular, com a realização de debates e audiências públicas para aprovação e implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias;

Plano Diretor: já mencionado anteriormente, e obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes; e serve como referência para o cumprimento da função social da propriedade;

Parcelamento, edificação e utilização compulsória: a ociosidade das vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infraestrutura é responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a supervalorização fundiária;

IPTU progressivo no tempo: como já mencionado anteriormente, é utilizado a fim de combater a ociosidade de terrenos urbanos;

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: vista como penalidade, ela torna a desapropriação de imóveis urbanos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária;

Usucapião especial: a usucapião de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo autoaplicável na Constituição Federal. No entanto, o Estatuto da Cidade amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode regularizar a situação fundiárias de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;

Concessão de uso especial para fins de moradia: permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada de maneira semelhante aos casos de usucapião de imóveis particulares;

Direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, através de escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do imóvel, tornando mais flexível a utilização de terrenos urbanos;

Direito de preempção: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos. Tem como objetivos permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de desapropriação;

Outorga onerosa do direito de construir: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido pelo poder público;

Operações urbanas consorciadas: permitem um conjunto de medidas e intervenções, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas de maior monta;

Transferência do direito de construir: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos, pois reduz o custo de desapropriação; para a preservação do patrimônio histórico e cultural; e para regularização de ocupação de áreas por pessoas de baixa renda;

Estudo do impacto de vizinhança: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal. Para a concessão de licenças e autorização de construção, funcionamento ou ampliação de empreendimentos ou atividades que possa afetar a qualidade de vida de população residente na região;

Consórcio imobiliário: poderá ser constituído nos imóveis alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias edificadas ou urbanizadas (BASSUL, 2002).

Ora, analisando os instrumentos urbanísticos acima citados, delineados constitucionalmente e viabilizados por meio do Estatuto da Cidade, é possível verificar que os mesmos contemplam e objetivam a promoção da função social da propriedade urbana, ligada à função social da cidade.

Igualmente, é possível vislumbrar que tais instrumentos, de aplicação sucessiva, além de promover a função social da cidade e a busca por melhores condições de vida de toda a comunidade, tem por objetivo o combate à retenção de terrenos ociosos, ou seja, à especulação imobiliária, principalmente em setores da

cidade onde os terrenos são valorizados, dotados pelo Poder Público municipal de infraestrutura e serviços urbanos. Neste sentido, uma breve análise acerca da atividade econômica e especulação imobiliária como entraves à promoção e realização da função social.

4.5 A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA URBANA COMO ENTRAWE À PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Ante todo o acima exposto é possível entender que em resposta aos problemas urbanos, desenvolveram-se diversas políticas públicas, que envolvem desde a provisão direta de bens coletivos, serviços públicos e infraestrutura até a regulamentação minuciosa da construção civil e da utilização das edificações urbanas (PINTO, 2011).

Neste contexto, interessante destacar que a coordenação territorial das atividades estatais seria insuficiente na ausência de um controle das atividades privadas. As redes de infraestrutura e os serviços existentes em cada região são projetadas para serem utilizados de determinada maneira por uma certa quantidade de pessoas. Neste sentido, a regulação da construção civil abrange duas dimensões, a saber: a distribuição territorial das atividades, visando reduzir efeitos negativos sobre a vizinhança e o controle das densidades, de modo a compatibilizar o uso do solo com a disponibilidade de infraestrutura. Assim, a ocupação do território é dirigida mediante o controle da urbanização, da construção das atividades que se desenvolvem no interior das edificações.

Para se entender o ambiente em que se desenvolve a política urbana, é preciso estudar as características específicas do mercado imobiliário e suas técnicas de regulação. A fundamentação do urbanismo decorre simultaneamente da existência de falhas neste mercado e de técnicas capazes de corrigi-las (PINTO, 2011).

A concentração de atividades em cidades constitui um fenômeno espontâneo, que decorre das chamadas economias de aglomeração. A proximidade de

atividades complementares permite ampliar a divisão dos trabalhos, aumentando a especialização das unidades econômicas e a produtividade geral da economia.

O mercado imobiliário urbano é um dos mais imperfeitos de que se tem notícia. Bens coletivos, externalidades e monopólios naturais são tão frequentes que parecem ser a regra. Apesar disso, as casas, os lotes e os apartamentos são bens privados para cuja alocação o mercado ainda é bastante eficiente, refletindo em grande medida as preferências dos consumidores.

A participação do Estado na economia muitas vezes não atinge os objetivos a que se propõe, contribuindo, pelo contrário, para distorcer o sistema de mercado. O maior problema verificado na atuação do Estado reside na inexistência de um sistema de preços que permita conhecer adequadamente a demanda por seus serviços. Acerca do assunto, Victor Carvalho Pinto aborda o assunto discorrendo que:

No mercado, os preços sinalizam, para o produtor, os desejos do consumidor, e, para o consumidor, o custo dos diversos produtos. Cada consumidor pode escolher os produtos que correspondam à sua preferência em termos da correlação entre preço e qualidade. Nas cidades, entretanto, a ausência de preços impede que os investimentos públicos sejam direcionados para a produção de bens que de fato correspondam à vontade dos moradores. Neste sentido, a cidade pode ser caracterizada como um sistema de preços distorcidos (PINTO, 2011, p. 67).

Igualmente, como as leis urbanísticas são antes o resultado de pressões localizadas que de um planejamento técnico, os órgãos do executivo passam a criar exigências próprias para a aprovação de projetos de loteamento e edificação. Concessionárias de serviços públicos estabelecem padrões técnicos para a infraestrutura a ser fornecida pelos loteadores. Órgãos ambientais passam a exigir estudos de impacto para projetos de grande dimensão. O mesmo ocorre com os órgãos responsáveis pelo trânsito (PINTO, 2011).

Ora, a possibilidade de correção das falhas do mercado decorre da existência de uma técnica capaz de fazê-la. No caso do mercado imobiliário, esta técnica é o urbanismo que, na prática, tem sua utilização efetiva reduzida, uma vez que ele beneficia interesses difusos e desmobilizados, que não se expressam politicamente. De fato, o peso dos produtores públicos e privados, que são um grupo pequeno e

coeso, tende a sobrepujar o dos consumidores, grupo disperso e latente. As falhas de governo frequentemente induzem a política urbana a contrariar os mais elementares princípios do urbanismo (PINTO, 2011).

A tendência do mercado imobiliário é concentrar, especular. Contudo, a realização da justiça social exige a distribuição do espaço, de maneira justa e equitativa. Neste sentido Maricato discorre que:

Não basta distribuir renda para assegurar a justiça urbana. É preciso distribuir melhor a cidade ou o ambiente construído. Sem uma política fundiária e imobiliária que ajude a incluir as classes deprimidas e implementar a função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade não haverá justiça urbana (MARICATO, 2011, p. 110).

Da mesma forma que a sociedade evoluiu, a cidade igualmente foi se transformando e, com ela, a legislação urbana também o foi, de modo a refletir as contradições e as tensões nas relações entre Estado, proprietários, construtores e a população, desempenhando uma função importante na ordenação das cidades e na estruturação do espaço urbano.

De fato, apesar dos avanços legislativos, a doutrina brasileira do direito urbanístico caracteriza-se, em sua maior parte, pelo seu formalismo, não tendo se dado conta da real dimensão das relações urbanas e da dinâmica político-econômica do processo de urbanização (BERCOVICI, 2010). O processo nacional de urbanização, pela forma e motivos já analisados anteriormente, provocou um agravamento no quadro de exclusão social, bem como no quadro de infraestrutura e acesso aos serviços urbanos, sustentado pela ilegalidade em relação à propriedade da terra.

Ao discorrer sobre o assunto, Padilha acrescenta que:

A lógica da especulação imobiliária reside na ação do proprietário que não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo Poder Público e, também, por outros agentes privados. Os prejuízos são divididos à toda população em função dos altos custos, por habitante, de instalação e manutenção dos equipamentos e serviços públicos. Quando muitos terrenos permanecem baldios no interior de bairros já consolidados ou quando, ao redor da cidade, se multiplicam loteamentos e conjuntos residenciais, dispersos, em áreas ainda não urbanizadas e distantes dos locais onde há oferta de empregos, comércio e serviços

urbanos, o custo de infraestrutura é dividido por todos os habitantes que pagam seus impostos (PADILHA, 2010, p. 418).

Neste sentido, corroborando com os ensinamentos de Maricato, é possível observar que mesmo com os paradigmas constitucional e legal assegurados à propriedade urbana, a política urbana no Brasil necessita de efetiva implementação, uma vez que o cerne da questão parece residir na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos, tais como os elencados no Estatuto da Cidade, a fim de se reestruturar todo o quadro da produção habitacional, o que permite “conter essa determinação da ocupação ilegal e predatória pela falta de alternativas” (MARICATO, 2003).

De fato, a lei do crescimento urbano, ditado pela economia capitalista, significou a inexorável destruição das características naturais que deleitam e fortificam a alma humana em suas atividades diárias.

Enfim, dar concreção ao princípio da função social da propriedade urbana é dar atendimento à aspiração de promoção do desenvolvimento econômico e devida atenção ao ideal de justiça. Assim, para que a função social da propriedade privada e da cidade sejam concretizadas mister se faz impor ao titular da propriedade que seu exercício deva ser desenvolvido de modo compatível à sua utilidade social.

4.6 O COMBATE À FAVELIZAÇÃO COMO PROMOÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

O Poder Público tem ao seu dispor uma variedade de formas de intervenção no espaço urbano, criadas para equacionar questões urbanísticas surgidas ao longo da história do desenvolvimento das cidades, e que podem ser utilizadas para cumprir o dever de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O surgimento das diferentes técnicas urbanísticas foi pragmático; surgiram como instrumentos com os quais as diferentes sociedades responderam aos sucessivos desafios impostos à organização da vida urbana. Ressalta-se ainda que do estudo sistemático da regulação jurídica do atual urbanismo ressoa, claramente, o eco dessas intervenções sucessivas da história (GARCIA DE ENTERRÍA; PAREJO ALONSO; 1979).

Nesta seara o Poder Público atua de maneira a coibir comportamentos privados nocivos ao adequado ordenamento territorial urbano. O Estado atua, por exemplo, na implantação de operações que visem revitalizar determinada área urbana; executa programa habitacional para população de baixa renda; bem como atua a fim de influenciar o mercado do solo urbano a fim de coibir a especulação imobiliária, por exemplo, através da constituição de reserva fundiária por meio de desapropriação ou exercício do direito de preempção, já mencionados anteriormente.

Este é o chamado urbanismo regulamentar, que cuida de uma forma de organizar o espaço urbano fundamentada na imposição de regras de limitações à propriedade urbana, mais especificamente à liberdade de construir em solo privado (LEVIN, 2014).

Assim, enquanto o urbanismo regulamentar molda a evolução urbana por meio de regras, o urbanismo operacional promove o desenvolvimento urbano, ou a renovação dos tecidos urbanos, por meios de ações organizadas de construção, restauração e instalação de equipamentos urbanos, conduzidas pelo poder público ou por ele orientadas (LEVIN, 2014). Portanto, o urbanismo operacional corresponde a uma atuação concreta da administração na condução da atividade urbanística, voltada à transformação da realidade urbanística em determinado perímetro urbano.

Alexandre Levin aborda a questão informando que a dificuldade a ser enfrentada para a aplicação dos instrumentos de urbanismo operacional é a insuficiência de recursos públicos para arcar com os vultosos gastos decorrentes dessas ações. Isto porque a conclusão dos processos de readequação e revitalização urbana depende de vultosas quantias, as quais, no mais das vezes, não podem ser custeadas, tendo em vista limitações de ordem orçamentária (LEVIN, 2014).

E assim, os sistemas normativos de diversos países passaram a prever instrumentos que possibilitam a utilização de recursos privados na reordenação do espaço urbano. O processo de requalificação urbanística é realizado por meio de uma parceria entre a administração pública e a iniciativa privada. Esta nova

concepção de urbanismo, fundada na parceria público-privada, é denominada pela doutrina de urbanismo concertado (LEVIN, 2014).

Por fim, cita-se o urbanismo de planificação, que consiste, em termos gerais, na elaboração de um plano urbanístico que define a organização espacial e direciona o desenvolvimento e a expansão urbana de um município, de um conjunto de municípios limítrofes ou de todo o território de um país (LEVIN, 2014).

Enfim, ao elencar os métodos de urbanismo o que se pretende é chamar a atenção para o fato de que teve início a aplicação, em larga escala, da técnica de planificação, por obra de uma corrente urbanística denominada funcionalismo racionalista. O desenvolvimento dessa doutrina foi fruto dos trabalhos desenvolvidos nos Congressos Internacionais de Arquitetura, e consagrados na Carta de Atenas, já mencionada anteriormente.

A Carta de Atenas foi escrita na década de 1930 mas o diagnóstico por ela apresentada sobre a situação das grandes cidades europeias, americanas e até asiáticas daquela época, pode perfeitamente ser transportada para as cidades brasileiras da atualidade, que se caracterizam por:

Péssimas condições de habitação para a população de baixa renda, que acabava por ocupar áreas de risco e periféricas; densidades excessivas; insalubridade; ausência de áreas verdes, repartição arbitrária dos usos do solo em contradição com as necessidades coletivas; áreas periféricas sem planejamento e sem oferta de serviços públicos; ruptura de relações entre os locais de habitação e trabalho; estado crítico dos transportes nos horários de pico; congestionamento de veículos; instalação de indústrias e escritórios sem outro critério que não o econômico; ruas estreitas demais; dentre outros problemas causados pelo surgimento da civilização industrial, da era da máquina e da grande concentração de população nas cidades (LE CORBUSIER, 1957, p. 102).

E assim, como solução para os graves problemas urbanísticos surgiu a efetiva necessidade reorganizar a cidade levando em consideração as necessidades básicas do homem, a saber: trabalhar, habitar, circular e se divertir. Nesta seara, o urbanismo passa a ter quatro principais funções: assegurar ao homem uma moradia digna; organizar os locais de trabalho, de maneira que trabalhar não se torne uma sujeição penosa; prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres; e

estabelecer uma ligação entre as diversas organizações mediante uma eficiente rede de circulação.

Foi neste cenário que despontou o Estatuto da Cidade, objeto de análise do presente estudo e instrumento essencial para a promoção da função social das cidades. Ora, o Estatuto da Cidade abarca questões importantes para a vida nas cidades brasileiras e já analisadas anteriormente como a regularização fundiária, em especial nas áreas de baixa renda; o uso e a ocupação do solo urbano e a habitação em áreas subutilizadas situadas dentro da cidade; a relação entre a cidade e o campo; a relação entre a cidade e seu meio ambiente; as parcerias entre setores público e privado nas intervenções urbanísticas e a gestão democrática com participação da população.

Questão ainda bastante problemática é a proliferação das favelas nas grandes cidades brasileiras. Tema que merece aqui algumas considerações.

A história das favelas no Brasil tem sua origem no processo nacional de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização, iniciado a partir da década de 30. A partir de então, vem ocorrendo um crescimento acelerado e desordenado das cidades, aliado a um intenso processo de especulação imobiliária e aumento do valor do solo urbano. Neste cenário, a solução para a população de baixa renda, que não tem acesso ao mercado formal imobiliário, é a construção de habitações informais, que não seguem previsões legais e não se baseiam em um título propriedade (TURRA, 2003). Surgem, assim, as favelas, assentamentos marcados pela degradação das construções e pela falta de infraestrutura. Uma afronta à dignidade humana.

As favelas são o mais explícito retrato da desigualdade social e das dificuldades de acesso ao solo urbano pelas camadas mais carentes da população. Constitui uma forma ilegal de ocupação do solo, não tendo por base nenhum título de propriedade ou posse.

Surgiram então as favelas em decorrência da intensa migração; do empobrecimento da população; pelas restritas condições de acesso à terra e habitação; pela acumulação de terras ociosas e por um intenso processo de

especulação imobiliária. Com o passar dos tempos, especialmente a partir da década de 80, a favela foi deixando de ser reconhecida como território de bandidos, como um caos urbano, sendo reconhecida aos seus habitantes o direito de lá permanecerem.

A partir de então, com a renovação política e a abertura democrática, iniciou-se uma série de programas visando regularizar a situação jurídica dos favelados, entendendo-se a regularização fundiária como o processo que tem por objetivo a legalização e urbanização das áreas faveladas, propiciando aos moradores o direito real de propriedade (TURRA, 2003).

A promulgação da CF de 1988 veio para corroborar esta situação, traçando um novo paradigma para a propriedade, especialmente a urbana, redefinindo a função social da propriedade e da cidade, consagrando novos instrumentos jurídicos aptos a possibilitar a realização dos princípios acima mencionados, alargando a autonomia municipal. E isto se deu, principalmente, com o Estatuto da Cidade, por todos os fatos e motivos já analisados anteriormente.

Ora, tal qual a CF, o Estatuto da Cidade chama a atenção para o reconhecimento dos direitos inerentes às condições de vida nas cidades, sendo exemplos o direito à moradia digna, transporte público de qualidade e saneamento básico. O Estatuto da Cidade, nesta seara, surgiu a fim de ditar a maneira como o município deve se organizar a fim de possibilitar o envolvimento de todos os interessados no processo de tomada de decisões, bem como ditar as normas gerais a fim de organizar a cidade, promovendo um desenvolvimento autossustentável e a realização da justiça social.

A fim de cumprir as normas elencadas no Estatuto da Cidade, a fim de promover a função social da propriedade e da cidade, é preciso de que se promova o exercício do direito a uma habitação digna e adequada. A Concessão de Direito Real de Uso, CDRU, é um dos instrumentos passíveis de utilização para que se possibilite a regularização das favelas e sua plena integração às cidades, garantindo aos seus moradores uma cidadania plena.

Claudia Lopes de Mendonça informa que o Decreto Federal n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre o loteamento urbano, institui a CDRU de terrenos públicos e particulares para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. E complementa:

No caso de bens públicos, só poderão ser objeto de concessão do Direito Real de Uso os bens dominicais, que não estejam destinados a algum uso específico e não seja de uso comum do povo. Faz-se necessária, assim, sua prévia desafetação, procedimento pelo qual o poder legislativo autoriza a transformação de um imóvel de uso comum do povo ou de seu uso especial em dominical. [...] A concessão é um direito real resolúvel, com destinação de uso específica. Há a vinculação do uso a um interesse social e, se for dada à imóvel destinação diversa, a concessão se resolve em favor de quem a deu (MENDONÇA, 2003, p. 45,46).

A CF, em seu art. 183, §1º, integrante do Capítulo da Política Urbana, assim dispõe sobre a concessão: “O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”.

Ora, é possível perceber que esta concessão de uso prevista no mesmo capítulo que regulamente o instituto da usucapião urbana, o qual é proibido para imóveis públicos, significa que tem ela a mesma finalidade que este instituto, qual seja, atender à função social da propriedade.

Igualmente, o Estatuto da Cidade prevê como instrumento de regularização fundiária a CDRU, art. 4º, V, g; e a concessão de uso especial para moradia, art. 4º, V, h. Igualmente, o Estatuto da Cidade admite a CDRU coletiva, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Com a previsão legal da CDRU no Estatuto da Cidade, muitos municípios têm a utilizado para proceder à regularização fundiária dos terrenos. Para os operadores deste instrumento, a concessão de uso oferece uma garantia aos ocupantes de áreas públicas, já que ficam invulneráveis ao processo de especulação imobiliária, ao mesmo tempo em que a Administração Pública preserva o controle sob a destinação social do terreno (TURRA, 2003).

A CDRU foi utilizada em vários municípios na tentativa de regularizar a situação das favelas, tais como Recife, Diadema e Belo Horizonte. Merece destaque o programa Municipal de Regularização de Favelas da cidade de Belo Horizonte, o PROFAVELA, criado por lei municipal em 1985, e que reconheceu a existência de favelas com a criação de zoneamento SE, Setor Especial 4 (FERNANDES, 1998).

Para a implantação do PROFAVELA foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, URBEL, que tem como encargo promover a urbanização e a regularização jurídica das favelas. Apesar da legislação, poucos assentamentos encontram-se totalmente regularizados, indicando uma grande demanda a ser atendida pelo Poder Público (FERNANDES, 1998, p. 94).

Enfim, ante todo o acima exposto é possível entender que, na prática, os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade, de fato, auxiliam a administração pública no sentido de promover a função social da propriedade e da cidade. A promulgação do Estatuto da Cidade estruturou o planejamento nacional, dando diretrizes sólidas para a elaboração de novos planos diretores locais.

A fim de que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não se tornem “letra morta”, bem como para que não venham a alimentar ainda mais a dinâmica do mercado excludente, ainda há muito a fazer. Contudo, dúvidas não há de que o Estatuto está munido com normas que permitem a mudança histórica no direito de propriedade urbana e, portanto, para modificar o rumo do crescimento das cidades marcado pela desigualdade social.

O Estatuto da Cidade prevê a observância das funções sociais da cidade, que estarão sendo respeitadas quando as políticas públicas forem voltadas para assegurar às pessoas o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. É neste sentido que o planejamento urbano, previsto no Estatuto da Cidade, em consonância com o Plano Diretor, prevê reformas e atuações que vão contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, e que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local.

De fato, o Estatuto da Cidade veio ao encontro das necessidades de planejamento das cidades brasileiras, promovendo muitos avanços no sentido de descentralizar a responsabilidade a fim de planejar o desenvolvimento municipal e, conseqüentemente, investindo na democratização do acesso a condições condignas de vida urbana.

CONCLUSÃO

Muito embora as relações entre homem e natureza tenham surgido com o próprio surgimento da raça humana, o reconhecimento da importância de sua conservação como ambiente natural dos seres vivos e o interesse por sua preservação emana do momento em que o homem se vê compelido a salvaguardar bens não renováveis. Mostra a história que as grandes nações industrializadas obtiveram êxito em seu crescimento e desenvolvimento através da exploração dos recursos naturais. Não se pensou que esses recursos fossem finitos.

A partir, então, da conscientização de que as raízes dos problemas ambientais deveriam ser compreendidas a partir do modo de desenvolvimento tecnológico e econômico percebeu-se que não seria possível confrontá-los sem uma análise crítica e adoção de medidas efetivas. Desde então vem sendo levado em consideração que as políticas de meio ambiente não devem ser mantidas à margem dos processos de ações coletivas e de organização econômica.

Desponta, neste contexto, o conceito de desenvolvimento sustentável que estimula o crescimento econômico e atividades que não esgotam nem degradam os recursos ambientais, dos quais depende o crescimento econômico das presentes e futuras gerações. Portanto, o desenvolvimento sustentável exige renovação da cultura da população em geral a fim de reestruturar a produção e reeducar o consumo, para reduzir as desigualdades econômicas, incentivar a consideração dos valores éticos nas políticas públicas, bem como melhor planejar a ocupação do solo e dos espaços urbanos.

Foi a partir desta nova concepção sustentável que a questão ambiental passou a ser um problema de política; uma estratégia apontada em princípios e determinações jurídicas, capazes de prevenir possíveis danos e de reorientar atividades potencialmente destruidoras das bases de produção da atividade humana, que é o caso, por exemplo, dos problemas decorrentes do modelo nacional de urbanização e do mal planejamento da dinâmica socioespacial.

Assim, o presente estudo chamou a atenção para o processo nacional de urbanização que, ocorrendo de maneira acelerada e desordenada, promoveu um

inchaço nos grandes centros urbanos, piorando, a já caótica, estrutura social e urbana. Igualmente, este processo contribuiu para concentração de recursos públicos destinados a pequenas parcelas da população, em contrapartida com um aglomerado de pessoas alijadas dos benefícios equivalentes, o que destaca as diferenças socioambientais.

Estas características dificultam e condicionam o atendimento das demandas sociais e de infraestrutura urbana que, na maioria dos casos, surgem da relação funcional entre municípios e dependem de soluções que extrapolam seus limites político-administrativos.

Pretende cumprir, assim, o presente estudo, o primeiro de seus objetivos, qual seja, compreender as dimensões e as necessidades da sustentabilidade urbana. Chamou a atenção para a atual estrutura das cidades brasileiras, destacando que apresentam, ainda hoje, altíssimos índices de déficit habitacional, sem grandes perspectivas de solução a curto prazo. Isso ocorre porque não existe a obrigatoriedade de vinculação de receitas orçamentárias mínimas para as políticas habitacionais, o que deixa o administrador livre para privilegiar outros investimentos, muitos dos quais sem nenhuma relação com os direitos fundamentais mas que, de alguma forma, podem trazer maiores retornos aos interesses políticos.

Igualmente, demonstrou-se ao longo do presente estudo que a falta de um planejamento urbano adequado abre espaço para que o mercado imobiliário, com as suas práticas especulativas, dificultando o acesso de grande parcela da população às suas moradias, criando uma corpo social vulnerável, com falta de planejamento e infraestrutura adequadas.

A solução que se apresenta, portanto, encontra-se no incentivo ao desenvolvimento econômico qualitativo, capaz de proporcionar verdadeira elevação na qualidade de vida e do bem-estar social. Ou seja, deve-se optar pelo desenvolvimento racional do ponto de vista ecológico sem se desvincular de uma gestão judiciosa do meio ambiente.

A grande problemática discutida ao longo do trabalho foi a identificação dos problemas socioambientais urbanos, que promovem a degradação dos recursos

ambientais e prejudicam a boa qualidade de vida. Foi preciso, pois, compreender as dimensões da sustentabilidade urbana, demonstrando a importância do bom uso e ocupação do solo urbano e o desafio da atividade imobiliária na efetivação da função social da cidade.

Neste cenário, desponta a função social da cidade como elemento essencial para a promoção da sustentabilidade urbana. Parte-se, então, da análise da função social da propriedade que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ganhou um relevo muito maior, ao afirmar que a propriedade não pode ser exercida contra o interesse social ou coletivo.

A partir de então, a função social rompe com o paradigma estritamente individual e privado que regia o direito de propriedade, ao determinar que esse direito deve atender não somente o interesse do proprietário, mas harmonizá-los com outros interesses da sociedade. Estimulou-se, assim, a política de desenvolvimento urbano, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade.

O Estatuto da Cidade emerge como instrumento deveras importante na reestruturação urbana, uma vez que impõe novas formas de gestão e sociabilidade urbanas que sejam capazes de atender às diversas necessidades da população sem nenhum tipo de discriminação. A cidade passa, então, a ser objeto do Direito por meio de um viés coletivo, uma vez que o direito de propriedade deve ser exercido em harmonia com suas finalidades econômicas e sociais, a fim de que sejam preservados a natureza, o equilíbrio ecológico e o patrimônio artístico e cultural.

O Estatuto da Cidade torna-se peça essencial na reforma do espaço urbano, servindo como elemento de densificação dos instrumentos jurídicos, solidificando a base legal para a construção dos mecanismos jurídico-políticos do município na promoção da função social da cidade, para corrigir as distorções no espaço urbano a fim de efetivamente promover a função social das cidades.

Neste sentido, a Constituição Federal abarca a questão da função social da cidade como premissa do Estado. No entanto, indica a responsabilidade aos próprios municípios, sendo complementada pelo Estatuto da Cidade, que estabelece

normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos bem como do equilíbrio ambiental. A política urbana, portanto, tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Para que as cidades cumpram sua função social e ambiental, é preciso que o poder público, em parceria com os cidadãos, cumpram e promovam certas atitudes a fim de implementar no cenário urbano princípios urbanísticos que proporcionem à cidade cumprir sua função social, e que são: o direito a cidades sustentáveis, cujo comando remete à equidade inter geracional, garantindo-se a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer para todos os que habitam as cidades brasileiras.

Enfim, entende-se que o presente estudo cumpriu seu principal objetivo, qual seja, uma análise crítica das transformações ocorridas no seio social e no cenário jurídico até o surgimento do Estatuto da Cidade. Igualmente, demonstrou que o enfrentamento dos problemas ambientais urbanos passa obrigatoriamente pela correção das desigualdades sociais e pela falta de acesso da população mais carente aos seus direitos sociais básicos. E assim, com o grande desafio que parece permear as questões relacionadas ao desenvolvimento e à reestruturação urbana, o Estatuto da Cidade desponta como instrumento hábil a permitir essas transformações

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. (Org.). **A construção da sustentabilidade - uma perspectiva democrática sobre o debate**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 1999.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Fragmentos filosóficos. Tradução Guido Antônio Almeida. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

ALTVATER, Elmar. **Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos**. in: HELLER, A. et. al. (Org.) A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de. **As Regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional**. In Sequência: estudos jurídicos e políticos. Revista do curso de pós-graduação em direito da UFSC. Florianópolis: Fundação Boiteaux, n. 57, dez 2008.

_____.; DMITRUK, Erica Juliana; SANTOS, Karina Alves Teixeira. "**Agricultura familiar em áreas periurbanas como equilíbrio à verticalização intensa das cidades brasileiras: uma abordagem jurídica e social**". Anais do 12th IUCNAEL Colloquium 2014, da International Union for Conservation of Nature - IUCN. Tarragona, Espanha, 2014.

ARRUDA, José Jobson de A. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Atica: 13 ed., 1981.

BAER, Werner: **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 2003.

BALSAN, Rosane. **Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira**. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006.

BALTAZAR, Antonio Bezerra. **Introdução ao planejamento urbano**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; BANNWART, Michele Cristiane de Souza. **Aspectos normativos da responsabilidade social na cultura empresarial**. In Direito e Inovação. Estudos Críticos sobre Estado, Empresa e Sociedade. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.

_____.; SILVA, Mauro Luiz Siqueira. **Condições de possibilidade de uma ética empresarial**. (Mimeo). 2011.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE. (Santiago). V. 28. N. 84. Santiago. Sep. 2002.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 1991.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Função ambiental**. In Dano Ambiental – Prevenção, Reparação e Repressão. Coord.: ANTÔNIO HERMAN V. BENJAMIN. p. 09-82. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BERCOVICI, Gilberto. **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Ipea, 2010. v.3.

BOTELHO, Caio Lossio. **Região Metropolitana**. Revista de Planejamento. Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza. 1974.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo, Saraiva, 2016.

BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, 2002.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da Cidade**. O Planejamento Municipal. Plano Diretor. Urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257, de 10.07.2001 e MP 2.220 de 4.9.2001. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CERDÀ, Ildelfonso. **Plano para Barcelona**, Ilha-tipo. Fonte TARRAGÓ CID, Salvador. Catálogo da exposição Cerdà, 1859.

COELHO, Luis Fernando. **In Dúbio pro Natura: A Interpretação crítica do Direito Ambiental**. Políticas Públicas Ambientais. p. 157-188. Sevilla (Espanha): ArCiBel Editores, 2008.

COSTA, Maria Alice Nunes. **Teias e tramas da responsabilidade social**. In Direito e Inovação. Estudos Críticos sobre Estado, Empresa e Sociedade. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.

DALLAI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DAVIS, Kingsley. **A urbanização da humanidade**. **Cidades**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

FARIA, Manuel Veiga de. **Elementos de Direito Urbanístico. I – A actuação urbanística das câmaras municipais**. Coimbra: Coimbra Editora, 1977.

FERNADES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**, in : MATTOS, Liana Portilho de (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERNANDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. Madrid: Montecorvo, 1977.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia, estado de direito e jurisdição na crise do estado nacional**. 2008. Disponível em: <file:///D:/PC%20Malu/Pessoal/Mestrado/Disserta%C3%A7%C3%A3o/FERRAJOLI%20DIREITO%20DO%20ESTADO%202013.pdf>. Acesso em: jun. 2015, p. 09

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALONSO, Luciano. **Lecciones de derecho urbanístico**. Madrid: Civitas, 1979. Tradução livre.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. **As funções sociais da cidade. UNIBRASIL – Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/ Acesso em nov. de 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IFTODA, Elizabeth Merighi. **Meio ambiente. Interdisciplinaridade. Transdisciplinaridade. Um convite à visão holística**. Hermenêutica e Direito – Law and Hermeneutics. v.1, n.1. p. 107-133. 2001. Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Disponível em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/895/416>>. Acesso em agosto de 2015.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um Conceito?** Rio de Janeiro: Proposta, v. 24, n. 71, 1997.

LE CORBOUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

_____. **La Charte d' Athenes**. Sui de entretien avec les étudiants des écoles d'Architecture. Paris: Les éditions de Minuit, 1957.

LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada**. Concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdades**. Estudos Avançados. São Paulo: v. 17, n. 48. Agosto de 2003.

_____. **Nossas cidades estão ficando inviáveis**. Desafios do Desenvolvimento. IPEA, ano 8, nº 66, 2011.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão jurídica das políticas públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATTA, Roberto da. **O que é o Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

MAZZAROLI, *apud* SPANTIGATI. **Manual de Direito Urbanístico**. Tradução esp. Madrid: Montecorvo, 1973.

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

MENDONÇA, Claudia Augusta Lopes de. **Intervenções em áreas de risco**. In A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. in: FERNANDES, Edésio. (coord.) Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MUKAY, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002.

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

PAULA, Jônatas Luis Moreira de. **O Devido Processo Legal Ambiental**. In PAULA, Jônatas Luis Moreira de (Coord.) et al. **Direito Ambiental e Cidadania**. Leme: JH Mizuno, 2007.

SOUZA. Paulo Roberto Pereira de. **O Direito Ambiental e a Construção da Sociedade Sustentável**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/comissoes/coda/files/artigos/> Acesso em mar. de 2016.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico. Plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>. Acesso em: maio de 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. Revista Metrópole. São Paulo, 2004.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANT'ANNA, Mariana Senna. **Planejamento urbano e qualidade de vida – Da Constituição Federal ao Plano Diretor**. In DALLARI, Adilson Abreu. (coord). Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SINGER, Paul. **O uso do Solo Urbano na Economia Capitalista**. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo, AGB, dez. 1982.

SILVA, Américo Luiz Martins da. **Direito do Ambiente e dos Recursos Naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SIQUEIRA, Lia Maria Manso. **O núcleo essencial e a tutela promocional do direito social à moradia à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

TURRA, Bárbara Miranda. **A concessão de direito real de uso como alternativa para a regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte**. In A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **O Direito Ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.com.br/doutrina/texto.asp?id=2974>>. Acesso em mar. 2016.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Paraná.