

Rodolfo Fares Paulo

# Crescimento Urbano **DESORDENADO**

O papel do Estado e da Sociedade diante dos impactos socioambientais



A presente obra objetiva uma análise acerca do processo de urbanização dos centros urbanos brasileiros, levando em consideração a forma como se deu, bem como as consequências geradas, para ao final propor com base na lei, nos tratados internacionais e nos princípios de direito ambiental, propostas de políticas públicas que visem uma atuação mais efetiva do Estado, assim como a participação da sociedade, como uma forma de assegurar as gerações presentes e futuras, uma melhor qualidade de vida. Sendo assim, no primeiro capítulo ressalta-se que as sociedades surgem da harmonização dos interesses das pessoas. Pessoas estas que por sua natureza, buscam viver na companhia de seus semelhantes. Portanto, a partir da necessidade gregária, ou seja, de viver em comunidade, surgiram as primeiras aldeias que deram origem, posteriormente, as primeiras cidades. O desenvolvimento das cidades no Brasil tem origem na propriedade rural, porém, por influência do capitalismo há uma mudança nesse cenário, uma vez que, o industrialismo estimulou a expansão urbana. Nesse sentido, com a baixa perspectiva da vida no campo, a população migra em direção as cidades, fenômeno este que ficou conhecido como êxodo rural. Somado a isso, a vinda maciça de imigrantes europeus acarretou em um crescimento urbano desordenado. Como dito, esse crescimento demográfico urbano se deu de forma desordenada, ou seja, sem planejamento algum, sendo que esse alto índice de crescimento acaba por acarretar nas degradações ambientais e na marginalização da população.



# **Crescimento Urbano Desordenado**

## *Direção Editorial*

---

Lucas Fontella Margoni

## *Comitê Científico*

---

**Prof. Dr. Marcio Antonio Teixeira**

Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM

**Prof. Dr. Lafayette Pozzoli**

Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM

**Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar**

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP

# **Crescimento Urbano Desordenado**

**O Papel do Estado e da Sociedade  
diante dos impactos socioambientais**

Rodolfo Fares Paulo



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

PAULO, Rodolfo Fares

Crescimento Urbano Desordenado: o papel do Estado e da Sociedade diante dos impactos socioambientais [recurso eletrônico] / Rodolfo Fares Paulo -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

173 p.

ISBN - 978-85-5696-487-8

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direito; 2. Impactos Socioambientais; 3. Estado; 4. Sociedade; 5. Crescimento urbano; I. Título.

---

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

## **Antes de tudo o ser humano**

Não viva nesta terra  
Como um estranho  
Ou como um turista na natureza

Viva neste mundo  
Como na casa do seu pai;  
Crie no trigo, na terra, no mar,  
Mas antes de tudo, crie no ser humano.

Ame as nuvens, os carros, os livros,  
Mas antes de tudo, ame o ser humano.

Sinta a tristeza do ramo que seca,  
Do astro que se apaga,  
Do animal ferido que agoniza,  
Mas antes de tudo,  
Sinta a tristeza e a dor do ser humano.

Que lhe deem alegria  
Todos os bens da terra;  
A sombra e a luz lhe deem alegria,  
As quatro estações lhe deem alegria,  
Mas sobretudo, a mão cheias,  
Lhe dê alegria o ser humano!

**Nazim Hikmet**



Aos meus filhos, Gabriela e Leonardo, pois  
eles são o que há de melhor em mim.

Amo vocês.



## Agradecimentos

Ao meu orientador do Mestrado, o saudoso Prof. Dr. Márcio Antônio Teixeira que, com uma alegria e paciência infinita, contribuiu para elaboração de minha dissertação que foi adaptada para o presente livro;

Ao Coordenador do Programa de Pós-Graduação Mestrado do Univem o Prof. Dr. Lafayette Pozzoli, que me orientou na escolha do presente tema;

À minha esposa, Agnéia, por me incentivar e apoiar em todos os projetos de minha vida, pois se pôr a caso, hoje posso dizer que sou grande, muito se deve ao fato de ter essa mulher maravilhosa ao meu lado;

À minha família, que sempre esteve ao meu lado, em especial, aos meus pais Sílvio e Beth e aos meus avós José (*in memoriam*) e Nida;

Aos amigos de Faculdade e da Rua Gabriel Gebra, pelas décadas de amizade;

Aos meus estimados alunos e colegas de profissão da Faculdade de Sinop – FASIPE, em especial ao professor Deivison Benedito Campos Pinto e a prof. Fernanda Heloísa Macedo Soares que me deram a primeira oportunidade para lecionar;

E por fim, mas não menos importante, agradeço à Deus por ter colocado todas essas pessoas maravilhosas em minha vida e por sempre me guiar pelos caminhos corretos.



## Lista de abreviaturas e siglas

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
APP	Área de Preservação Permanente
CF	Constituição Federal
CADES	Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Marília
CAR	Cadastro Ambiental Rural –
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
ECA	Estatuto da criança e do adolescente
EUA	Estados Unidos da América
GEE	Gases de efeito estufa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LPMA	Lei de Política Nacional do Meio Ambiente
MDL	Mecanismo de desenvolvimento limpo
ONGS	Organizações Não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RCE	Reduções certificadas de carbono
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico



# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	<b>17</b>
Lafayette Pozzoli	
<b>Apresentação</b> .....	<b>19</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>23</b>
<b>O crescimento demográfico no processo de urbanização do Brasil</b>	
1.1 Surgimento das primeiras cidades .....	23
1.2 A industrialização e o êxodo rural .....	25
1.3 Consequências do crescimento demográfico urbano .....	30
1.4 Política urbana e função social da cidade .....	42
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>59</b>
<b>Reflexos do direito ambiental internacional no ordenamento jurídico brasileiro</b>	
2.1 Globalização.....	60
2.2 Impactos da globalização .....	63
2.3 Instrumentos jurídicos internacionais de proteção ao Meio Ambiente.....	67
2.4 Princípios de direito ambiental .....	88
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>109</b>
<b>O papel do estado e da sociedade na promoção do desenvolvimento sustentável</b>	
3.1 Políticas públicas .....	109
3.2 Conscientização por intermédio da educação .....	128
3.3 ONGs .....	138
3.4 Atuação da Defesa Civil.....	142
3.5 Obras e serviços públicos realizadas pela iniciativa privada .....	146
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>151</b>
<b>Estudo de caso: o município de Marília/SP</b>	
4.1 O processo de ocupação e urbanização do território mariliense .....	151
4.2. O relevo e seus reflexos na ocupação do solo urbano .....	154
4.3 O plano diretor .....	157
4.4 Políticas públicas .....	158
<b>Referências</b> .....	<b>167</b>



# Prefácio

*Lafayette Pozzoli<sup>1</sup>*

Recebi o convite do autor, Professor Mestre pelo Univem, Rodolfo Fares Paulo, e aceitei, com muita alegria, para prefaciar o livro que é fruto da sua dissertação de mestrado. Uma obra produzida na academia e que agora é colocada à serviço da sociedade. Um trabalho que o pesquisador cumpre seu verdadeiro papel que é disponibilizar sua produção colocando-a serviço do bem comum.

O livro foi produzido a partir da vivência jurídica do autor como estudante, como docente e advogado. Uma produção que teve como esteio fundamental os bancos escolares do Curso de Direito e do Programa de Mestrado em Direito do UNIVEM – Centro Universitário Eurípides de Marília. Uma teoria produzida a partir da realidade da cidade de Marília, mas que muito contribuirá para a ciência do direito no Brasil. No mesmo sentido, poderá ser considerada como relevante alerta para os gestores e cidadãos das cidades brasileiras.

Logo no primeiro capítulo está consignado o princípio da função social da propriedade que aponta para uma realidade onde todos possam ter uma moradia digna. Neste mesmo sentido nos deparamos com o princípio da fraternidade, insculpido no Preâmbulo da Constituição Brasileira. Um princípio que tem uma intrínseca relação com a dignidade da pessoa humana como ter uma boa e sadia moradia. Vemos aqui, portanto, uma intersecção dos dois princípios.

A fraternidade é reconhecida pelo conceito de universalidade e identifica a pessoa em um contexto de humanidade, numa relação de

---

<sup>1</sup> Coordenador do Mestrado em Direito e Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão do Univem; Foi Professor na PUC-SP

uns para com os outros. Nesse sentido, o princípio da fraternidade, em conexão a uma pessoa humana ligada à ideia de comunidade universal, promove um arcabouço social harmonioso e solidário, na medida em que tal caráter é construído, e ao Estado cabe observar esta construção do caráter social da pessoa humana e seus valores sociais relacionados à responsabilidade e a sua participação.

Esse processo de reconhecimento da fraternidade é possível observar em alguns documentos normativos como, por exemplo, a Declaração Universal de Direitos Humanos, da ONU, em especial, o seu art. 1º, o qual ressaltou o espírito da fraternidade ao afirmar que: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.” Com isto é possível afirmar que a fraternidade protesta por um dever conectado com um direito, propiciando ao cidadão uma reciprocidade com harmonia. Morar dignamente é um direito do cidadão.

Enfim, da leitura do livro fica a imagem de que é possível identificar na atualidade do direito, diante do crescimento urbano desordenado que proporciona fortes impactos socioambientais, dois caminhos: o primeiro, no qual impera a letra da lei e que pode gerar a violência disseminada ou culminar em tragédia, como se viu nas duas grandes guerras do século passado, mas também nas inúmeras guerras espalhadas pelo mundo nos dias de hoje. No entanto, por outro lado, nos deparamos com um direito humanista, fraterno, um direito que promove a pessoa humana, que respeita a dignidade humana e as culturas, e que tem forte ligação com a história moral e jurídica, vivenciada por cada nação. É neste sentido que o legislador pensou ao elaborar o Estatuto da Cidade e no Plano Diretor para cada município, local onde o cidadão habita.

Parabéns ao Professor Rodolfo Fares Paulo e à Editora pelo importante trabalho que ora prefacio. A ciência jurídica brasileira ganha com isto, mas o privilegiado com a presente obra é o cidadão brasileiro que podemos aqui demoniná-lo de munícipe.

## **Apresentação**

A presente obra objetiva uma análise acerca do processo de urbanização dos centros urbanos brasileiros, levando em consideração a forma como se deu, bem como as consequências geradas, para ao final propor com base na lei, nos tratados internacionais e nos princípios de direito ambiental, propostas de políticas públicas que visem uma atuação mais efetiva do Estado, assim como a participação da sociedade, como uma forma de assegurar as gerações presentes e futuras, uma melhor qualidade de vida.

Sendo assim, no primeiro capítulo ressalta-se que as sociedades surgem da harmonização dos interesses das pessoas. Pessoas estas que por sua natureza, buscam viver na companhia de seus semelhantes. Portanto, a partir da necessidade gregária, ou seja, de viver em comunidade, surgiram as primeiras aldeias que deram origem, posteriormente, as primeiras cidades.

O desenvolvimento das cidades no Brasil tem origem na propriedade rural, porém, por influência do capitalismo há uma mudança nesse cenário, uma vez que, o industrialismo estimulou a expansão urbana. Nesse sentido, com a baixa perspectiva da vida no campo, a população migra em direção as cidades, fenômeno este que ficou conhecido como êxodo rural. Somado a isso, a vinda maciça de imigrantes europeus acarretou em um crescimento urbano desordenado. Como dito, esse crescimento demográfico urbano se deu de forma desordenada, ou seja, sem planejamento algum, sendo que esse alto índice de crescimento acaba por acarretar nas degradações ambientais e na marginalização da população.

Com o êxodo rural, um enorme contingente de pessoas abandona o campo em busca da cidade, em busca de novas perspectivas de vida; porém, as cidades não estavam preparadas para receber tal contingente. A demanda por emprego não atingia as necessidades de toda sociedade, e mesmo os que possuíam empregos, eram mal remunerados. Dessa forma, muitos passam a se instalar nas periferias das cidades, dando origem assim, às primeiras favelas.

O capitalismo é um dos maiores causadores desses impactos ambientais, uma vez que, a busca incessante pelo lucro, por intermédio do industrialismo, leva também ao consumismo desenfreado e ao desequilíbrio ambiental, de vez que, os homens se apropriam do meio ambiente, acreditando que esse seria uma fonte inesgotável.

Nesse sentido, com suas construções e pavimentações a cidade acaba com o verde urbano, o que acarreta graves consequências, tais como a água das chuvas, que produz grande ação erosiva. Além disso, a chuva acaba tornando-se ainda mais devastadora devido ao fenômeno do efeito estufa, que é ocasionado pelo excesso de emissão de CO<sub>2</sub> na atmosfera e influi diretamente para o aquecimento global.

A Constituição Federal, confere ao meio ambiente uma proteção jurídica, proteção que abrange inclusive o meio ambiente artificial ou urbano, uma vez que se trata do habitat natural do ser humano. Surge, então, o direito à cidade, que no entendimento dos constituintes de 1988, ao afirmarem a Política Urbana, tinham como objetivo principal ordenar o planejamento e o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana; tomando como base os referidos dispositivos constitucionais que regulam as diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano, levando em consideração o desenvolvimento urbano ecologicamente saudável. Por conseguinte, em julho de 2001 foi editada a Lei n.º 10.257, conhecida também como Estatuto da Cidade.

Ainda, sob o viés constitucional, busca-se, neste primeiro capítulo, a compreensão de conceitos em relação à moradia digna, um direito social que deve ter uma aplicação mais ampla, visando garantir uma maior e melhor qualidade de vida para a população; bem como a análise acerca do princípio da função social da propriedade. Entretanto, tal análise não deverá acontecer apenas sob a ótica individualista, mas deverá também atender aos interesses da coletividade.

O segundo capítulo é focado na globalização, um processo de integração econômica, política, cultural e social, fenômeno atribuído ao capitalismo, que surge com o intuito de estimular o comércio internacional entre as nações, em outras palavras, é a expansão do mercado, até então restrito somente a um país, para outros mercados distantes e emergentes. Porém, tal crescimento econômico, desencadeia um aumento acirrado da concorrência, produzindo efeitos negativos em toda sociedade. A globalização sob o modo de produção capitalista proporcionou, de fato, vários benefícios para humanidade, como exemplo os grandes avanços tecnológicos, principalmente nas áreas da medicina, informática, biotecnologia etc., mas, qual o preço que o ser humano paga por tais avanços? A busca implacável pelo lucro acaba por transformar os padrões de consumo de uma sociedade, provocando, dessa forma o início de sua queda. Essa degradação social reflete principalmente em relação ao meio ambiente. O homem, por sua vez, é o principal agente da degradação ambiental, degradação essa que alcançou níveis catastróficos até então desconhecidos, ou até mesmo, ignorados. No entanto, a verdade é que começa a surgir por parte da sociedade, uma nova consciência e, a partir daí, buscam-se alternativas para estagnar esse consumo desenfreado, assim como proporcionar um desenvolvimento econômico/social mais saudável.

Por tais razões, o desenvolvimento econômico deve ser encorajado, mas de uma forma que não prejudique o meio ambiente e conseqüentemente a qualidade de vida do homem, ou seja, o desenvolvimento humano deve ser estimulado, seja ele

físico, mental, psicológico ou emocional, com práticas que promovam a saúde e a educação, como uma forma garantida do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Conforme visto anteriormente, a globalização, que teve seu processo impulsionado por intermédio da revolução industrial, permitiu com que o mercado passasse a atuar em escala mundial livremente. Essa expansão visava unicamente a captação e maximização dos lucros, pouco se importando com os riscos sociais, sobretudo, ecológicos causados.

Surge, portanto, a necessidade de o Direito intervir como instrumento no combate aos impactos ambientais estimulando os ideais de desenvolvimento sustentável, além de proporcionar, dessa forma, um crescimento econômico, social e, sobretudo, ambiental. Contudo, foi em 1972 que a Declaração de Estocolmo surgiu como um dos principais instrumentos internacionais de preservação do meio ambiente, posteriormente, tal declaração serviria de fundamento para criação de outros tratados e inclusive legislações, servindo ainda como fundamento para a elaboração dos princípios consagrados pela principiologia ambiental.

Já no capítulo terceiro, salienta-se a necessidade que o Estado intervenha nas atividades humanas, sendo inclusive por intermédio de políticas públicas baseadas nos tratados internacionais e nos princípios de direito ambiental, como uma forma de assegurar a toda sociedade, a manutenção e proteção de um meio ambiente saudável. Para que, dessa forma, possamos finalmente elucidar tudo o que foi proposto até então, com um estudo do caso sobre o Município de Marília-SP, com uma análise histórica sobre a ocupação e a urbanização do município, bem como os eventuais impactos socioambientais causados por tais fenômenos, para que ao final, com base no Plano Diretor, apresentemos soluções que visem a preservação e o uso sustentável do solo.

# Capítulo 1

## O crescimento demográfico no processo de urbanização do Brasil

A ocupação urbana, sobretudo no Brasil, ocorreu de forma totalmente desorganizada, sem sequer planejamento, prova disso é o aumento do número da população nas cidades, um fenômeno que ocorreu de forma considerável após a revolução industrial.

O aumento da população nas grandes cidades está diretamente vinculado à falta de perspectiva de trabalho no campo. Sendo assim, os trabalhadores rurais começaram a migrar para as cidades em busca de empregos e melhores condições de vida, fato que é conhecido como êxodo rural, e que no Brasil ocorreu em grandes proporções em meados dos séculos XIX e XX.

### 1.1 Surgimento das primeiras cidades

Podemos afirmar que, desde os primórdios, de uma forma geral, a solidão não faz parte da natureza do ser humano, uma vez que este sempre viveu em companhia de seus semelhantes. Desta forma, juntamente com a necessidade de viver em comunidade surge à necessidade da intervenção de um terceiro para atender e resolver eventuais conflitos de interesse.

Nesse diapasão, Rousseau<sup>1</sup>, precursor da Sociologia, afirmava que as sociedades resultavam diretamente da harmonização dos interesses entre as pessoas, formando, desta

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social. 5ª ed.; São Paulo: Nova Cultural, 1989.

forma, o que o autor denominava o contrato social. Neste contrato as pessoas formulariam um pacto legitimando os limites de atuação uns dos outros, podendo desta forma, ter os eventuais conflitos de interesses resolvidos mediante um consenso.

Ainda nesse sentido apresenta Lefebvre:

Esta cidade resulta geralmente de um sinecismo, reunião de várias aldeias ou tribos estabelecidas num território. Esta unidade permite o desenvolvimento da divisão do trabalho e da propriedade mobiliária (dinheiro) sem, todavia, destruir a propriedade coletiva, ou antes, “comunitária” do solo. Assim se constitui uma comunidade no seio da qual uma minoria de livres cidadãos detém o poder sobre outros membros da cidade: mulheres, crianças, escravos, estrangeiros<sup>2</sup>.

Com isso, entende-se que o sentido e finalidade da cidade, tendo como origem a sua construção histórica, é para o homem a sua própria existência. Em outras palavras,

A análise espacial da cidade, no que se refere ao processo de produção, revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade, na medida em que as relações sociais se materializam num território real e concreto, o que significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço, enquanto prática socioespacial.<sup>3</sup>

Portanto, através da convivência entre os indivíduos, aos poucos, grupos foram sendo formados, grupos estes que passaram a viver em um ambiente de mútua assistência. Sendo assim, Dallari apresenta a origem do Estado por uma perspectiva econômica/patrimonial, onde o Estado surgiria em decorrência das necessidades do homem, ou seja, um aproveitamento em relação

---

<sup>2</sup> LEFEBVRE, Henri. O Direito à cidade. 5ª ed. São Paulo, Centauro, 2004. p. 36.

<sup>3</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. Uma leitura sobre a cidade. In: GEU - Grupo de Estudos Urbanos (org.). Cidades: Revista científica. Vol. 1, n. 1. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004. p. 14.

aos benefícios da divisão do trabalho, onde seriam integradas diversas atividades profissionais<sup>4</sup>.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a formação de aglomerações de homens deu origem às primeiras sociedades, que unidas formaram as primeiras cidades e deram origem ao que é denominado civilização. No entanto, as cidades primitivas possuem características rurais, com sua estrutura estabelecida em torno da agricultura, domesticação de animais e pecuária; situação que será modificada com o surgimento das primeiras indústrias, conforme será visto a seguir.

## **1.2 A industrialização e o êxodo rural**

Assim como em diversas partes do mundo, o desenvolvimento das cidades no Brasil tem como ponto de partida a propriedade rural, onde se tinha a fazenda que, com suas colônias de empregados rurais, formaram as primeiras cidades operárias. Ocorre, entretanto, que tais fazendas eram afastadas uma das outras e, principalmente, distantes da capital e dos portos.

Dessa forma, Deffontaines relata que existia um pequeno comércio que era formado em grande parte, por ambulantes que transportavam produtos oriundos da agricultura, das fazendas para os portos, tal figura ficou conhecida popularmente como tropeiro<sup>5</sup>.

Esses tropeiros por sua vez, com suas idas e vindas, disseminavam ideias, hábitos e novidades e pelos caminhos que traçavam, começaram a surgir paradas, repousos, que posteriormente se tornaram pequenas aglomerações, designadas cidades de viajantes.

Dentre outros produtos, o café é o que possui maior ligação com o crescimento urbano brasileiro desde a época do Império, uma

---

<sup>4</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 55.

<sup>5</sup> DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede das cidades. In: GEU - Grupo de Estudos Urbanos (org.). Cidades: Revista científica. Vol. 1, n. 1. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004. p. 125-129.

vez que até  $\frac{3}{4}$  do valor de nossas exportações advinham da produção de café. Nesse sentido, a região sudeste, inclusive, ficou conhecida por ter sido a pioneira e a principal fornecedora do produto.<sup>6</sup>

Diante das características naturais dos arbustos de café, que se enraízam profundamente nos solos, seriam necessárias condições especiais de solo para o sucesso das plantações, como boa fertilidade, riqueza mineral e boa capacidade de retenção de água, fatores esses que facilmente poderiam ser encontrados na região sudeste brasileira.<sup>7</sup>

No entanto, diante tais circunstâncias, os fazendeiros proprietários de grandes plantações de café passam a ocupar importantes posições na sociedade, sendo atribuídas a eles, funções políticas. Diante essa situação, França afirma que, a 1ª República (1889-1930) teria se apoiado nos fazendeiros de café, e assim, os estados cafeicultores exerceriam um papel de comando na política federal, o que acabou por acarretar, também, num acúmulo de fortunas, sendo que a partir daí inicia-se o grande surto industrial brasileiro.<sup>8</sup>

Ocorre que essa ocupação do solo realizada na área rural, posteriormente corresponderia à urbanização da região, ou nas palavras de França, “à medida que progredia o povoamento rural, iam sendo fundados os ‘patrimônios’ destinados a lhe fornecer o necessário quadro urbano”<sup>9</sup>, sendo que desses patrimônios, futuramente, alguns se tornariam grandes cidades. Além disso, o setor cafeeiro sofreu um grande impacto com a crise de 1929, onde o preço médio da exportação despencaria de 5 libras-ouros por saca, para a média de 1,4 libras-ouro referente ao período de 1931 a 1939. Todavia, entre 1929 e 1933, surge uma mudança fundamental na

---

<sup>6</sup> FRANÇA, Ary. A marcha do café e as frentes pioneiras. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Geografia, 1960. p. 11.

<sup>7</sup> Ibid, p. 20-21.

<sup>8</sup> Ibid, p. 13.

<sup>9</sup> Ibid, p. 194-195.

dinâmica da economia brasileira, uma vez que o setor agrário/exportador passaria a segundo plano, e os setores ligados à indústria seriam os principais determinantes do nível de atividade.<sup>10</sup>

Sendo assim, nota-se também, que esse predomínio rural começa a se modificar com a crise de desemprego que assolou a Europa. Ribeiro<sup>3</sup> relata que graças a esta situação, sete milhões de europeus passam a se fixar definitivamente em território brasileiro, tornando São Paulo o Estado mais procurado por estes imigrantes. Dessa forma, tal fato promove os primeiros indícios de industrialização no país.

Nesse sentido, podemos pontuar que, conforme relata Mumford, o capitalismo contribuiu consideravelmente para o estímulo à expansão urbana, pois visava exclusivamente aumentar a quantidade de produtos de consumo e os ganhos mensuráveis, por intermédio do industrialismo em larga escala<sup>11</sup>. Com o capitalismo no auge, os novos empreendedores passaram a investir nas cidades antigas, sobretudo nas capitais, pois lá se encontravam grandes polos consumidores, além de que como bem aduz Mumford, “as cidades que ofereciam o novo privilégio municipal do livre comércio e livre depósito de bens, sem taxa de entrada, para encorajar novos negócios, foram as primeiras a sentir o frêmito das novas empresas e a incentivar a concentração econômica”<sup>12</sup>.

E é com base nisto, que Ribeiro apresenta alguns dados estatísticos:

Decuplica-se, como se vê, o contingente urbanizado, quando a população total do país crescera de duas vezes e meia, passando de 30,6 milhões, em 1920, para 70,9 milhões, em 1960. No mesmo período, a rede metropolitana crescera de seis cidades maiores de 100 mil habitantes para 31. Maior, ainda, foi o

---

<sup>10</sup> SEMEGHINI, Ulysses C. Do café à indústria: Uma cidade e seu tempo. Campinas: Editora da UNICAMP, 1991. p. 93.

<sup>11</sup> MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 445-449.

<sup>12</sup> Ibid, p. 450.

incremento das cidades pequenas e médias, que constituíam, em 1960, uma rede de centenas de núcleos urbanos distribuídos por todo o país na forma de constelações articuladas aos centros metropolitanos nacionais e regionais.<sup>13</sup>

Lefebvre faz uma importante consideração acerca dessa transformação, ao afirmar que a cidade “muda quando muda a sociedade no seu conjunto”<sup>14</sup>, ou seja, a cidade sempre estará em constante mudança, se adequando sempre às necessidades da sociedade.

Por iguais razões, como bem observa Mumford, a população rural se encaminhava para as novas cidades industriais, sendo que desta forma as aldeias se expandiam e se transformavam em cidades e elas por sua vez se transformavam em metrópoles<sup>15</sup>.

Esse crescimento contribuiu significativamente para o surgimento das denominadas Regiões Metropolitanas, pois segundo Eros Grau apud Temer

O intenso crescimento urbano determina como fato característico do século XX, o aparecimento de centros metropolitanos. Tal processo de crescimento se manifesta de tal modo que em torno de determinados núcleos urbanos outros se vão agregando, integrando-se a ponto de comporem novas realidades urbanas. Assim, as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema socioeconômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas.<sup>16</sup>

Portanto, com isso as cidades maiores crescem ainda mais, e nota-se também que começam a surgir cidades menores no

---

<sup>13</sup> RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2006. p. 177-178.

<sup>14</sup> LEFEBVRE, op. cit., p. 51.

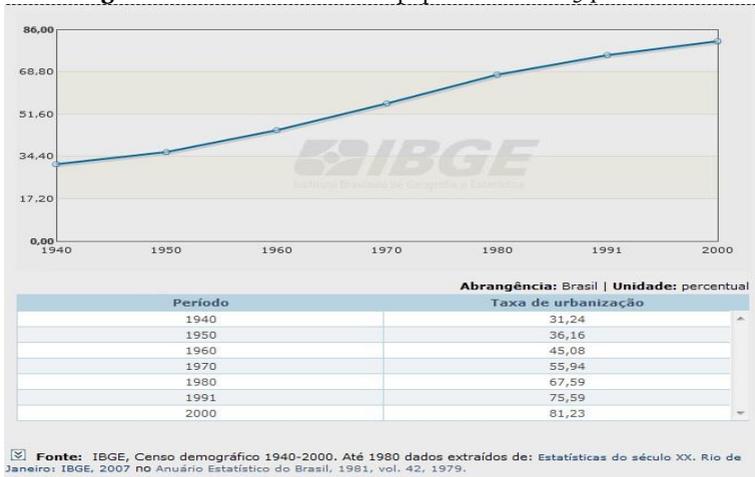
<sup>15</sup> MUMFORD, op. cit., p. 486.

<sup>16</sup> TEMER, Michel. Elementos do Direito Constitucional. 22ª edição. Ed: Malheiros, São Paulo, 2007. p. 114.

interior das regiões produtivas que, passam a exercer funções especiais, auxiliando nas atividades das metrópoles.

Darcy Ribeiro alerta ainda que no Brasil “a população urbana salta de 12,8 milhões, em 1940, para 80,5 milhões, em 1980”, sendo que em 2006, esse número já alcançava a escala de 110,9 milhões. Enquanto no mesmo período a população rural passa de 28,3 milhões para 38,6, sendo que por fim apresenta uma redução ao chegar em 35,8 milhões<sup>17</sup>. Segundos dados recentes do IBGE, em 2010 a população urbana é de 84,4%, ou seja, aproximadamente 161 milhões de habitantes.<sup>18</sup>

**Figura 1:** Brasil – Crescimento populacional de 1940 a 2000



Fonte: IBGE

A tabela apresentada pelo IBGE demonstra, claramente, o início de um significativo crescimento urbano em meados da década de 1950, mas que se intensifica ainda mais, entre as décadas de 1960 e 1970. É com base nesse pensamento que Mumford afirma

<sup>17</sup> RIBEIRO, op. cit., p. 181.

<sup>18</sup> Dados disponíveis em: < [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1866&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1) >.

Talvez o fato mais importante de toda a transição urbana fosse o deslocamento de população que ocorreu em todo planeta. Esse movimento e a recolocação foram acompanhados por outro fato de magna importância: a espantosa ascensão no índice de crescimento demográfico. Esse aumento afetou países industrialmente atrasados, (...) com uma população predominante rural (...) <sup>19</sup>

Vale ressaltar que, Andrade<sup>20</sup> relata ainda que este crescimento demográfico não se processa da mesma forma em todos os países, sendo assim, este processo se torna mais lento em países ricos e desenvolvidos, do que nos países pobres, ou subdesenvolvidos<sup>21</sup>.

Por tais razões, fica demonstrado que tal crescimento demográfico desordenado se intensificou com o industrialismo e conseqüentemente pelo êxodo rural, transformou as antigas cidades nos grandes centros populacionais que conhecemos hoje. E com isso, podemos afirmar que se deu origem à marginalização da sociedade, conforme se observa no tópico a seguir.

### **1.3 Conseqüências do crescimento demográfico urbano**

O crescimento demográfico urbano desordenado provoca impactos não só ambientais, mas também sociais. Em outras palavras, a falta de planejamento das cidades no controle desse alto índice de crescimento acarreta nas degradações ambientais e contribuem para a marginalização da população.

É de ser relevado, portanto, que enquanto em países industrializados os problemas ambientais estão relacionados direta, ou indiretamente, com a industrialização e o

---

<sup>19</sup> MUMFORD, op. cit., p. 485.

<sup>20</sup> ANDRADE, op. cit., p. 49.

<sup>21</sup> Subdesenvolvimento, na concepção de Manuel Correia de Andrade, nada mais é do que o resultado da expansão do modo de produção capitalista, por meio da divisão internacional do trabalho. Um processo que se inicia com as explorações das primeiras colônias. ANDRADE, op. cit., p. 67.

desenvolvimento tecnológico, já nos países em via de desenvolvimento, por sua vez, teriam seus problemas ambientais causados pelo subdesenvolvimento, uma vez que o crescimento populacional intenso, além de acarretar na degradação do meio ambiente, proporciona também a marginalização da população, que passa a viver bem abaixo do nível mínimo exigível para existência humana decente<sup>22</sup>.

### 1.3.1 Marginalização de população

O fato é que segundo Ribeiro, a década de 1980 ficou marcado por ser foi o marco do crescimento explosivo brasileiro, onde o autor afirma ficar demonstrada a impossibilidade da continuidade de um crescimento econômico, tendo em vista as condições sociais que deformavam o desenvolvimento nacional, uma vez que

(...) a estrutura agrária dominada pelo latifúndio que, incapaz de elevar a produção agrícola ao nível de crescimento da população, de ocupar e pagar as massas rurais, as expulsa em enormes contingentes do campo para as cidades, condenando desta forma a imensa maioria da população à marginalidade.<sup>23</sup>

Portanto, a falta de perspectivas de trabalho no campo fez com que os trabalhadores rurais começassem a migrar para as grandes cidades em busca de empregos e melhores condições de vida; esse fato ficou conhecido como êxodo rural. Ocorre, entretanto, que nenhuma das cidades estavam preparadas para receber tal contingente de pessoas, o que acabou acarretando na marginalidade de parte da população urbana.

Sobre este êxodo rural, Andrade afirma:

---

<sup>22</sup> PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2010. p. 49.

<sup>23</sup> RIBEIRO, op. Cit., p. 184.

Nos países em desenvolvimento, o êxodo rural não constitui um problema, pois as cidades têm estruturas capazes de absorver esta mão-de-obra, fornecendo empregos, e, no campo, a agricultura, através da mecanização e da adubação, moderniza-se, aumentando a produtividade e diminuindo o emprego da mão-de-obra. Nos países subdesenvolvidos, porém, ocorrem problemas sérios: as cidades não têm condições de oferecer empregos estáveis aos migrantes que a elas chegam e estes passam a viver de serviços eventuais, ou pedir esmolas, ou ainda recolher restos nos depósitos de lixo, formando, nas próprias cidades ou nas áreas periféricas, um submundo que contrasta com os bairros ricos e de classe média.<sup>24</sup>

Em outras palavras, segundo Mumford, o capitalismo estabeleceu um novo papel para a cidade: a busca implacável pelo lucro. Quando se tratava de lucros, o interesse particular tinha primazia sobre o interesse público. E com isso, a decadência e a desordem foram toleradas, e até mesmo encorajadas, como meios para redução de despesas, pouco se importando com as condições topográficas e as necessidades sociais das cidades.<sup>25</sup>

Como consequência do capitalismo, Mumford relata que o “capitalista contratava a mão de obra dentro das suas próprias condições”<sup>26</sup>, bem como realizava a dispensa dos trabalhadores à vontade, sem aviso prévio e sem se importar com o que eventualmente poderia acontecer ao trabalhador ou à cidade.

Portanto, como já exposto, o grande fluxo de pessoas migrando para as cidades, ocasionou em um crescimento de forma desordenada, ou seja, sem planejamento. E para agravar a situação, como a demanda por emprego não atingia às necessidades de toda a sociedade, muitos indivíduos passaram a se instalar nas periferias das cidades, dando origem assim às primeiras favelas.

---

<sup>24</sup> ANDRADE, op. cit., p. 57-58.

<sup>25</sup> MUMFORD, op. cit., p. 456.

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 468.

No mesmo diapasão, aponta-se também o entendimento de Lefebvre, ao afirmar que

Nos países ditos “em desenvolvimento”, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades, camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudança; a favela os acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria; frequentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável e, no entanto, intensa, àqueles que ela abriga<sup>27</sup>.

Se o crescimento se deu de uma forma geral sobre toda a cidade, afetando assim ela como um todo, sendo que, podemos afirmar com veemência que as moradias dos mais pobres foram ainda mais afetadas. É com base nesse entendimento que Mumford explica que

O congestionamento urbano verifica-se naturalmente quando um número demasiado grande de pessoas começa a competir por um número limitado de apartamentos e quartos; e, quando um proletariado comercial e industrial começou a afluir em massa para as grandes capitais (...) tais condições tornaram-se crônicas.<sup>28</sup>

É nesse sentido que também afirma Lefebvre

Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob a pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo “êxodo rural”<sup>29</sup>.

As favelas geralmente se concentram em áreas que não deveriam ser habitadas, ou seja, na maioria das vezes essas habitações são construídas de forma irregular. Nesses locais encontramos pessoas vivendo totalmente à margem da sociedade,

---

<sup>27</sup> LEFEBVRE, op. cit., p. 80-81.

<sup>28</sup> MUMFORD, op. cit., p. 467.

<sup>29</sup> LEFEBVRE, op. cit., p. 24.

uma vez que tais favelas não possuem nenhuma infraestrutura e na maioria das vezes sequer possuem saneamento básico.

Ribeiro estabelece que a criação de favelas é uma forma clara de deterioração urbana, ao afirmar que

A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para seus maiores problemas. Soluções esdrúxulas é verdade, mas não únicas que estão a seu alcance. Aprende a edificar favelas nas morrarias mais íngremes fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares (...).<sup>30</sup>

Quando mencionamos sobre a questão das ocupações irregulares não nos referimos apenas aos locais em que a Lei proíbe a realização de edificações, mas também aos prédios e construções abandonadas pelo Poder Público e pela iniciativa privada, que são ocupados irregularmente por moradores de rua e imigrantes ilegais. Nestes locais, que possuem instalações arcaicas e precárias onde é muito comum a falta de fornecimento de água e luz, é possível encontrar famílias vivendo de forma desumana.

Na falta de água e luz, estes moradores recorrem a ligações clandestinas, popularmente conhecida como "gatos", colocando em risco sua própria vida e de sua família, como aconteceu no ano de 2018, na tragédia que envolveu o desmoronamento do prédio abandonado da Polícia Federal no Município de São Paulo<sup>31</sup>.

Portanto, é evidente afirmar que o crescimento populacional desordenado, contribuiu satisfatoriamente para a marginalização da população urbana, e essa marginalização reflete por sua vez em construções de moradias irregulares nas denominadas áreas de risco, podendo ocasionar, assim, nos denominados impactos ambientais.

---

<sup>30</sup> RIBEIRO, op. cit., p. 188.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://m.oglobo.globo.com/brasil/incendio-que-causou-desabamento-de-predio-em-sp-foi-causado-por-curto-circuito-conclui-policia-22649585> Último acesso em: 03 d emai. De 2018.

### 1.3.2 Impactos ambientais do crescimento urbano

Conforme proposto no tópico anterior, o crescimento populacional desordenado contribuiu consideravelmente para a marginalização da população urbana, e, sendo assim, essa marginalização acaba por refletir nas construções de moradias irregulares nas denominadas áreas de risco. Como se ainda não bastasse, tais construções irregulares prejudicam não só o solo como também alguns afluentes que passam por suas proximidades.

Como visto anteriormente, o processo de industrialização resultou no crescimento desordenado dos grandes centros populacionais, e a velocidade com que esse fenômeno se deu acabou por trazer reflexos para a sociedade como um todo.

Vidal de la Blanche demonstrou que o papel da vontade humana é essencial para se entender o crescimento das cidades, pois “a natureza prepara o local e o homem organiza-o de modo a lhe permitir corresponder a seus desejos e necessidades”<sup>32</sup>. Em outras palavras, Monbeig afirma que as variações de volume e de distribuição das populações se devem principalmente aos impulsos de crescimento, uma vez que tais variações acarretam conseqüentemente em modificações no cenário urbano<sup>33</sup>.

O meio ambiente urbano está sempre em constante mudança, afinal com bem aduz Monbeig, “os homens e suas obras, colocados num meio geográfico definido, eis o que constitui o organismo urbano. Mas um organismo tem uma função e essa função modifica-se ao mesmo tempo em que o organismo evolui”<sup>34</sup>. Sendo assim, o meio ambiente urbano sempre acompanhará as necessidades do homem em sociedade.

---

<sup>32</sup> Apud MONBEIG, Pierre. Textos Clássicos: O estudo geográfico das cidades. In: GEU - Grupo de Estudos Urbanos (org.). Cidades: Revista científica. Vol. 1, n. 2. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004. p. 279

<sup>33</sup> MONBEIG, op. cit, p. 279.

<sup>34</sup> Ibid, p. 299.

É nesse sentido, também, que entende Mumford, ao afirmar que “a lei do crescimento urbano, ditada pela economia capitalista, significou inexorável destruição de todas as características naturais”<sup>35</sup>, onde os rios eram transformados em esgotos e árvores antigas poderiam ser sacrificadas.

Nolasco relata que os operários passaram a construir suas moradias em meio aos espaços que sobravam entre as fábricas, galpões ou pátios ferroviários<sup>36</sup>. O ser humano nunca teria vivido tão mal, e, nesse sentido Mumford relata

As casas costumavam ser construídas bem junto das usinas siderúrgicas, fábricas de tintas, gasômetros ou cortes ferroviários. Era muito frequente serem construídas em terras cheias de cinzas, vidros quebrados e restos, onde nem mesmo a grama podia deitar raízes; podiam estar ao pé de uma pirâmide de detritos ou junto de uma enorme pilha permanente de carvão e escória; dia após dia, o mau cheiro dos dejetos, o negro vômito das chaminés e o ruído das máquinas martelantes ou rechinantes acompanhavam a rotina doméstica.<sup>37</sup>

Relata, ainda, Nolasco, que as cidades, durante esse período de desenvolvimento industrial, cresceram de forma desproporcional e que as inúmeras construções não deixavam espaço para serviços sociais e nem para o verde público<sup>38</sup>.

Cumprе ressaltar que, a perda desse verde público está relacionada ao desmatamento<sup>39</sup>, que segundo dados oficiais, “no período que vai de 1990 a 2005 a cobertura florestal do Brasil foi reduzida em 420 mil quilômetros quadrados de extensão, o que

---

<sup>35</sup> MUMFORD, op. cit., p. 462.

<sup>36</sup> NOLASCO, Loreci Gottschalk. Direito fundamental à moradia. São Paulo: Editora Pílares, 2008. p. 46.

<sup>37</sup> MUMFORD, op. cit., p. 498.

<sup>38</sup> NOLASCO, op. cit., p. 47.

<sup>39</sup> A definição dada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – Ibama para o termo “desmatamento” é: “a operação que objetiva a supressão total da vegetação nativa de determinada área para uso alternativo do solo”. Definição disponível em: [www.ibama.gov.br/recursos-florestais/areas-tematicas/desmatamento/](http://www.ibama.gov.br/recursos-florestais/areas-tematicas/desmatamento/). Último acesso em 29 de agosto de 2011.

significa uma perda de 28,4 mil quilômetros quadrados a cada ano”<sup>40</sup>.

Dessa forma, o homem se apropriou do meio ambiente, visando sempre o enriquecimento e o crescimento material da sociedade, pouco se importando também com a exploração predatória que estava desencadeando sobre o meio ambiente, acreditando cegamente que estes meios seriam inesgotáveis.

Essa busca pelo enriquecimento, fica ainda mais evidente quando tratamos do consumismo desenfreado, conforme relata Nolasco onde

(...) em vez de promover o desenvolvimento e as relações do homem com a água, o ar, o solo e seus componentes orgânicos, a tecnologia industrial de nossa época dedica-se a imaginar meios de substituí-los mecanicamente, mais controláveis e lucrativos, mais produtivos e de fácil consumo, levando não vida, mas esterilidade ao campo e finalmente, morte à cidade, conformada à máquina, insensível e aniquiladora do próprio homem<sup>41</sup>.

Ocorre que, tais explorações acarretaram impactos ambientais negativos, inicialmente em escala regional, mas rapidamente já falávamos em impactos em escala mundial, impactos estes que podemos citar como exemplo: o efeito estufa, a chuva ácida, a desertificação do solo, dentre outros.

Guerra, por sua vez, relata que as águas da chuva são um dos principais causadores do processo erosivo, e que esse fenômeno ganha ainda mais força em áreas com o clima tropical, como é o caso do Brasil. Esta situação se torna ainda mais agravante, pois na maioria das vezes essas chuvas se concentram em certas estações do ano. O autor apresenta ainda que, esse processo erosivo tende a se acelerar, à medida que mais terras são

---

<sup>40</sup> LAVRATTI, Paula. O desmatamento e as mudanças climáticas: uma análise sobre o potencial de mitigação e adaptação da legislação florestal brasileira. In: LECEY, Eladio. CAPELLI, Silvia. Revista de direito ambiental. Ano 15, n.º 57. São Paulo: RT, 2010. p. 231.

<sup>41</sup> NOLASCO, op. cit., 49.

desmatadas para a exploração do solo, uma vez que eles ficam desprotegidos da cobertura vegetal, e dessa maneira as chuvas incidirão diretamente sobre a superfície do terreno<sup>42</sup>.

Com a expansão territorial, as cidades passam a incorporar mais territórios pavimentados do que áreas verdes. Sem a preservação das florestas nativas, inclusive no que tange as matas ciliares, o solo se torna impermeável conseqüentemente mais frágil, uma vez que não haverá mais a absorção das águas das chuvas, podendo acarretar assim avalanches e desmoronamentos.

As obras de terraplanagem contribuem para perdas de solo. Tratores e máquinas agrícolas usadas de maneira inadequada colaboram para a compactação do solo. Sendo assim, Resende aduz que “há a influência da estrutura (agregação de partículas do solo), como é o caso dos solos compactados que podem oferecer dificuldades à penetração de raízes e, assim, limitar a absorção de água e nutrientes.”<sup>43</sup>

Ademais, temos o entendimento de Salomão, que afirma que a ampliação das áreas construídas e pavimentadas, aceleram substancialmente o volume e a velocidade das enxurradas. E devido a isso, a ocupação de terrenos irregulares multiplica os riscos de acidente<sup>44</sup>.

Após relatos acima, ficou-se evidenciado que a vegetação protege e nutre o solo, sendo que, as chuvas que caem sobre as copas das árvores são amortecidas, dessa forma o escoamento superficial se torna mais lento e a erosão é menor, pois o sistema de raízes permite maior infiltração e posterior captação de água pela vegetação.

---

<sup>42</sup> GUERRA, Antonio José Teixeira. O início do processo erosivo. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010. p. 17.

<sup>43</sup> RESENDE, Mauro. Pedologia e fertilidade do solo: interações e aplicações. Brasília: Ministério da Educação; Lavras: ESAL; Piracicaba: POTAFOS, 1988. p. 12.

<sup>44</sup> SALOMÃO, Fernando Ximenes de Tavares. Controle e prevenção dos processos erosivos. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010. p. 256.

Porém, com a retirada da vegetação, o solo fica exposto, afinal as chuvas o atingem com intensidade, o escoamento superficial da água é rápido e violento, aumentando assim a erosão e ocasionando também na desestabilização da encosta. Com isso, essas áreas acabam por se tornar pouco enriquecidas em ferro e alumínio, o que contribuem consideravelmente para futuros deslizamentos.

Vale salientar, conforme relata Resende, “os óxidos de ferro e de alumínio apresentam (...) alta capacidade de absorver fósforo (...)”<sup>45</sup>, em outras palavras os solos pobres em alumínio e ferro, não absorvem a quantia necessária de fósforo, reduzindo assim sua capacidade de fertilização e “cimentação” do solo.

Nesse sentido, Fonseca também explica que “a presença de vegetação tende a estabilizar o solo e reduzir a taxa de deslizamento”, relata ainda que, em regiões onde o clima é úmido, o deslizamento é facilitado pelo efeito lubrificante da umidade do solo, uma vez que a “umidificação e secagem do solo, tendem a facilitar o movimento gravitacional”.<sup>46</sup>

Conforme relatado acima, a chuva possui importância fundamental para o processo erosivo, uma vez que segundo Guerra

(...) parte da água da chuva cai diretamente no solo, outra parte é interceptada pela cobertura vegetal, podendo retornar à atmosfera pela evaporação ou chegar ao solo, através do gotejamento das folhas e pelo fluxo de tronco (stemflow). Essa água que chega ao solo, diretamente pelo impacto das gotas, ou indiretamente após ser interceptada pela cobertura vegetal, é que vai participar da erosão.<sup>47</sup>

Nesse ponto, a porosidade tem um papel determinante no funcionamento do solo, uma vez que Silva afirma ser ela a

---

<sup>45</sup> RESENDE, op. cit., p. 18.

<sup>46</sup> FONSECA, Ariadne do Carmo. Geoquímica dos solos. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações. 5<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010. p. 177.

<sup>47</sup> Ibid, p. 24.

responsável pela retenção de mais ou menos água pelo solo. Em outras palavras

Uma porosidade eficiente, sem impedimentos, permite maior quantidade de água infiltrando a grandes profundidades, propiciando uma reserva permanente para as nascentes e para os vegetais. Quando ocorre algum tipo de impedimento próximo à superfície, a água retorna rapidamente à atmosfera, tornando desta forma o ciclo hidrológico mais curto, além de provocar graves danos através da erosão.<sup>48</sup>

Dessa forma, a chuva quando chega ao solo pode ser armazenada em pequenas infiltrações, ou infiltrada, esse processo poderá ser influenciado pelas propriedades dos solos, características das chuvas, tipo de cobertura vegetal, manejo do solo. Sendo assim, Morgan enfatiza que

(...) durante uma tempestade, os espaços existentes entre as partículas de solo preenchem-se de água, e as forças de capilaridade decrescem, de tal forma que as taxas de infiltração decaem, tornando o solo saturado, não conseguindo, a partir de um determinado momento, absorver mais água.<sup>49</sup>

Quando a água que se acumula nas depressões de um terreno passa a descer pela sua encosta uma vez que o solo está saturado e as poças já não conseguem mais conter essa água. A partir do momento em que esse fluxo de água acelera, encosta abaixo, ocorre a quebra de rocha em partículas, dando-se assim o início a erosão.<sup>50</sup>

Portanto, com base em tudo o que foi relatado acima, Weyemüller aponta ainda que, as principais fontes de degradação

---

<sup>48</sup> SILVA, Antonio Soares da. Análise morfológica dos solos e erosão. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010. p. 110.

<sup>49</sup> Apud GUERRA, op. cit., p. 25.

<sup>50</sup> GUERRA, op. cit., p. 30.

ambiental como poluição de rios e destruição de matas, são decorrentes do processo de industrialização que o planeta passou em suas últimas décadas.<sup>51</sup>

Nos médios e grandes centros urbanos, vastas áreas são utilizadas como aterros sanitários para a deposição de lixo. A decomposição de lixo em meio ao solo leva à formação de um líquido tóxico, o chorume, que pode contaminar as águas subterrâneas e superficiais.

Em outras palavras, com o crescimento populacional surge a necessidade de uma maior produção por parte da indústria visando o suprimento das necessidades dos cidadãos. Com as indústrias trabalhando a todo vapor a concentração de emissão de CO<sub>2</sub> na atmosfera aumenta em grandes escalas e suas consequências são catastróficas.

Essa alta concentração de CO<sub>2</sub> na camada de ozônio e denominado pela ciência como efeito estufa. Para melhor entendimento utilizaremos a definição proposta por Volker Kirchoff onde

O efeito estufa é um processo físico que acontece na atmosfera e que provoca um aumento de temperatura da superfície. Este aumento de temperatura pode causar imediatamente várias modificações ao meio ambiente (...). O efeito estufa é realizado por alguns poucos gases que existem na atmosfera. Estes gases podem ser naturais, isto é, gases produzidos naturalmente na atmosfera, ou podem ser introduzidos artificialmente na atmosfera, pela ação do homem moderno.<sup>52</sup>

Weyemüller esclarece ainda que esse efeito seria um mecanismo natural de retenção de calor benéfico e fundamental para a regulação da temperatura média da Terra, uma vez que parte da radiação solar é refletida de volta para o espaço e outra parte é retida pela atmosfera. Mas devido à ação transformadora

---

<sup>51</sup> WEYERMÜLLER, André Rafael. Direito Ambiental e Aquecimento Global. São Paulo, Atlas, 2010. p. 83.

<sup>52</sup> Apud WEYERMÜLLER, op. cit., p. 85.

do meio ambiente pelo homem, em virtude do excesso de carbono, dentre outros gases lançados na atmosfera, esse mecanismo natural benéfico dá lugar ao aquecimento global, que por fim acaba por implicar nas mudanças climáticas.<sup>53</sup>

Em suma, a cumulativa queima de combustíveis fósseis pelas indústrias, carros, dentre outros meios, geram a crescente concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera e, em decorrência disso, temos o efeito estufa que proporciona o aquecimento global. Desses fenômenos, projetam-se diversas consequências, dentre elas, o aumento dos índices pluviométricos.

Por fim, o crescimento desordenado, bem como o processo de industrialização, podem ser considerados como umas das principais causas de impacto ambiental. O consumismo desenfreado trazem implicações maiores do que apenas o acúmulo de lixo, afinal a quantidade de CO<sub>2</sub> emitida na atmosfera interfere no aquecimento global e por consequência o aumento do índice de chuvas. O grande fluxo das águas da chuva, por sua vez contribui para a erosão do solo, uma vez que devido ao excesso de pavimentações o solo se torna impermeável. É com base nessa afirmativa que surgirão alguns instrumentos de proteção socioambiental, que orientarão as cidades à realização de um crescimento mais sustentável, nesse sentido, será realizada uma análise no tópico seguinte com ênfase em relação ao Estatuto da Cidade.

#### **1.4 Política urbana e função social da cidade**

A Constituição Federal confere ao meio ambiente uma proteção jurídica, proteção essa que abrange inclusive o meio ambiente artificial ou urbano, uma vez que se trata do habitat natural do ser humano. É, portanto, nesse sentido que Padilha traz que o conceito de meio ambiente urbano

---

<sup>53</sup> Ibid, p. 92-93.

(...) é compreendido pelo espaço urbano construído e todo o conjunto de edificações, estrutura e elementos que compõem o conceito de cidade, enquanto um complexo demográfico formado social e economicamente por uma importante concentração populacional não agrícola.<sup>54</sup>

Surge nesse momento o direito à cidade, uma vez que, segundo Nolasco, o entendimento dos constituintes de 1988, ao afirmar que a Política Urbana tem como objetivo principal ordenar o planejamento e o pleno desenvolvimento das funções da cidade e de sua propriedade urbana.<sup>55</sup>

Portanto, devido ao fato de o meio ambiente urbano estar fortemente ligado ao meio ambiente natural, é que a nossa Carta Magna resolveu atribuir às cidades um sistema de defesa visando dessa forma à preservação de seu equilíbrio. É nesse sentido que no Título VIII, Da Ordem Econômica e Financeira, encontra-se o Capítulo II, que trata da política urbana.

Cabe ao Poder Público Municipal ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como garantir o bem-estar dos seus habitantes, devendo possuir como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o Plano Diretor, que dentre outras funções deverá determinar a função social da propriedade urbana.<sup>56</sup>

A Constituição Federal atribui ainda ao Município, em seu artigo 30, inciso VIII, a competência de “promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Foi tendo como base os referidos dispositivos constitucionais que regulam as diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano que, se preocupando com o desenvolvimento urbano

---

<sup>54</sup> PADILHA, op. cit., p. 406.

<sup>55</sup> NOLASCO, op. cit., p. 105.

<sup>56</sup> Constituição Federal, art. 182, §§ 1º e 2º.

ecologicamente saudável, em julho de 2001 foi editada a Lei n.º 10.257, conhecida também como Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, tendo como diretrizes fundamentais a Política de Ordenamento dos Municípios brasileiros, visa a ordem pública e o interesse social, bem como o bem-estar dos cidadãos e o seu equilíbrio ambiental.<sup>57</sup>

É fundamental, no entanto, segundo propõe Nelson Saule Jr. e Maria Elena Rodriguez, que os governos brasileiros apliquem alguns

(...) princípios e objetivos constitucionais (...) tais como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, a democracia direta, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais, o princípio da igualdade, os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, a proteção ao meio ambiente como critérios para a solução dos conflitos ambientais urbanos.<sup>58</sup>

Também deveremos considerar o desenvolvimento sustentável<sup>59</sup>, um dos pilares do direito constitucional ambiental, que possui respaldo legal também no Estatuto, uma vez que tal dispositivo denomina como cidades sustentáveis, aquelas que garantem o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.<sup>60</sup>

Padilha identifica, em meio ao Estatuto, as principais diretrizes com conotação ambiental, encontradas em seu artigo 2º, nos incisos VI, XII e XIV respectivamente: a) a ordenação e controle do uso do solo, evitando dessa forma a deterioração das áreas

---

<sup>57</sup> Estatuto da cidade, art. 1º, parágrafo único

<sup>58</sup> Apud NOLASCO, op. cit., p. 108.

<sup>59</sup> Por desenvolvimento sustentável devemos entender como uma forma de harmonização entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Ignacy Sachs acredita que o crescimento econômico se faz necessário, sem dúvidas, mas este por sua vez, deveria ser socialmente receptivo, devendo inclusive ser implementado, mas por métodos favoráveis ao meio ambiente também.

<sup>60</sup> Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso I.

urbanas, a edificação ou o uso excessivos e inadequados em relação à infraestrutura urbana; b) a proteção e recuperação do meio ambiente natural e artificial; c) regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas pelas populações de baixa renda.<sup>61</sup>

O Estatuto original sofreu algumas alterações relevantes, no que tange a proteção e prevenção de impactos ambientais, como por exemplo: a inclusão de uma nova política urbana estimulando à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (art. 2º, XVII da Lei); nos casos das operações urbanas consorciadas, a concessão de incentivos para aquelas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (art. 32, §2º, III da Lei); em relação ao plano diretor, a partir de 2012 também será exigida aos municípios incluídos no cadastro nacional que possuem com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, bem como políticas urbanas que visem a prevenção destas catástrofes (art. 41, VI e 42-A, da Lei).

Entretanto, a principal ferramenta trazida pela Lei 10.257/2001, foi o Plano Diretor. Trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, responsável por estabelecer as exigências em relação à função social da propriedade, visando sempre as necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, a justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> PADILHA, op. cit., p. 407-408.

<sup>62</sup> Estatuto da Cidade, art. 39.

### 1.4.1 Plano diretor

O Plano Diretor se torna obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e ainda aos municípios incluídos no cadastro nacional que possuem com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.<sup>63</sup>

Em relação ainda ao Plano Diretor, vale ressaltar também a participação democrática, uma vez que para sua elaboração e fiscalização, serão necessárias audiências públicas com a participação da população ou de associações representativas, garantindo ainda a publicidade e acesso de qualquer interessado em relação aos documentos e informações produzidos.<sup>64</sup>

Essas audiências públicas, com a participação do Poder Público e da população interessada, visam a implantação de empreendimentos ou a fiscalização de atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído.

Sendo assim, Padilha relata que há uma clara preocupação por parte do Estatuto da Cidade em relação ao equilíbrio do meio ambiente artificialmente construído, em consonância com os debates realizados durante a RIO/92 e as propostas introduzidas pela Agenda 21.<sup>65</sup> Uma vez que o Estatuto da Cidade

(...) também adota a orientação da Agenda 21 Brasileira, que afirma que o desafio atual da gestão das cidades passa pela busca de modelos de políticas que combinem as novas exigências da

---

<sup>63</sup> Estatuto da Cidade, art. 41, incisos I, II, IV, V e VI.

<sup>64</sup> Estatuto da Cidade, art. 40, § 4º, incisos I, II e III.

<sup>65</sup> PADILHA, op. cit., p. 408.

economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental.<sup>66</sup>

Como dito anteriormente, o Plano Diretor é responsável por estabelecer as exigências em relação à função social da propriedade. Nesse sentido, a Constituição Federal também traz oito referências diretas à Função Social da Propriedade, a saber: art. 5º, inciso XXIII; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 170, inciso III; art. 182, § 2º; art. 184; art. 185, parágrafo único; e, art. 186.

Mas, é por meio do novo Código Civil que encontramos a mudança mais significativa em relação ao direito de propriedade privada, uma vez que o art. 1.228, § § 1º ao 5º, estabelece nas palavras de Padilha, uma forma de regularização das áreas de favelas nos grandes centros urbanos.<sup>67</sup>

Em razão disso o Estatuto da Cidade poderá usar do instrumento do parcelamento, edificação ou utilizando compulsórios, quando um imóvel urbano não estiver sendo devidamente utilizado, ou seja, se a propriedade não estiver sendo utilizada conforme sua função social adequada.<sup>68</sup>

### Segundo Padilha

Com a aplicação de tal instrumento jurídico procura-se otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar os usos inadequados, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Além disso, poderá ser ampliada a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promovido o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ibid, p. 410.

<sup>67</sup> Ibid, p. 413.

<sup>68</sup> Estatuto da Cidade, art. 5º.

<sup>69</sup> PADILHA, op. cit., p. 419.

Outra forma de solução proposta pelo Estatuto da Cidade é a criação de um Imposto Territorial Urbano – IPTU, progressivo no tempo, mediante a majoração de alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.<sup>70</sup> Essa forma de tributação não deve ser considerada como uma arrecadação, mas sim como uma penalização pela quebra do dever de uso adequado do solo urbano, mantendo assim um caráter de extrafiscalidade. Sobre esse caráter de extrafiscalidade, o STF entendeu ser admissível a cobrança de um imposto progressivo, para garantir o cumprimento da função social da propriedade.<sup>71</sup>

Como última saída ainda, o Estatuto da Cidade poderá promover a desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, no caso de ineficácia das penalidades anteriores. Sendo assim, decorrido cinco anos da cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha realizado o parcelamento, edificação ou utilização do solo, o Município poderá promover a desapropriação do imóvel<sup>72</sup>. Trata-se, portanto, segundo Padilha, de um nítido “mecanismo de caráter sancionatório para impor a supremacia do interesse coletivo sobre o particular, na defesa do cumprimento efetivo da função social da propriedade”.<sup>73</sup>

Em outras palavras, o proprietário será intimado para promover a utilização correta nos termos do Plano Diretor, podendo inclusive ser lhe cobrado um IPTU progressivo e, em último caso se a função social não seja exercida, o imóvel ou terreno será entregue ao Poder Público para que promova uma utilização socialmente mais justa.

Por fim, Padilha brilhantemente aduz sobre a importância do Estatuto da Cidade:

---

<sup>70</sup> Estatuto da Cidade, art. 7º.

<sup>71</sup> RE 153.771, Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 20 de novembro de 1996. No mesmo sentido, STF – AGRAG 222172-SP Ag. Reg. Em Ag. De Instr. ou de Petição, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 10 de novembro de 1998, DJ 05 de fevereiro de 1999, p. 1681. (PADILHA, op. cit., p. 421).

<sup>72</sup> Estatuto da Cidade, art. 8º.

<sup>73</sup> PADILHA, op. cit., p. 421.

Diferentemente de legislações tradicionais, o Estatuto não apresenta fórmulas ou receituário de passos a serem seguidos, muito comuns no passado quando predominou na política urbana a crença de um suposto planejamento urbano racional e salvador, capaz de garantir uma cidade perfeita e isenta de conflitos. Estabelece agora, de forma clara e aberta, formas possíveis de diálogo entre planejamento e gestão, planejamento e política. Só tem sentido o ordenamento urbano quando a comunidade participa deliberando sobre a cidade que deseja.<sup>74</sup>

Sendo assim, devemos entender que o Estatuto da Cidade é a forma mais eficaz para se garantir o direito à cidade, uma vez que a esse direito, inevitavelmente, se atribui também o direito à vida digna, o exercício da cidadania, o direito de participação da gestão da cidade, em suma, o direito de viver em um meio ambiente sadio e ecologicamente sustentável.

#### **1.4.2 Moradia Digna**

Conforme visto anteriormente, um dos efeitos causados pelo desenvolvimento urbano desordenado é a marginalização da população. Em outras palavras, a falta de recursos financeiros deixa muitos habitantes à margem da sociedade, razão pela qual são obrigados a se amontoarem em barracos, dando origem assim às inúmeras favelas.

Vale ratificar nesse sentido que segundo Nolasco

no Brasil, a ordenação das cidades não constitui uma tradição. As grandes cidades enfrentam, diariamente, as consequências do crescimento desordenado, causador do caos urbano. Há uma imensa massa de pessoas que vivem em extrema pobreza, em condições sub-humanas, a começar pelos cortiços, constituídos por um pequeno espaço com elevado número de pessoas vivendo em situações promíscuas – favelas compostas de barracos,

---

<sup>74</sup> Ibid, p. 423.

construídas com restos de materiais de toda espécie, sujeitas a constantes deslizamentos, causando mortes e dores para uma classe socialmente marginalizada<sup>75</sup>.

Hernández defende a tese de que não há de se falar em desenvolvimento sustentável sem que haja antes um papel, por parte das nações, em solucionar suas próprias questões relacionadas à pobreza, uma vez que qualquer ação visando o desenvolvimento sustentável sem a elevação do índice de desenvolvimento humano de toda a sociedade será considerado um fracasso<sup>76</sup>.

É, portanto, nesse sentido que o Estado deve atender as necessidades da sociedade como um todo, apoiando e implementando soluções que permitam a ascensão de todas suas camadas. Posta assim a questão, é de se dizer inicialmente que é primordial para extinção da pobreza que todos tenham acesso a uma moradia digna.

Podemos citar como marco inicial do dever de garantia a uma moradia digna, o dispositivo constante na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que atribui a toda pessoa, um padrão capaz de assegurar para si e para sua família direitos como a habitação, dentre outros meios de proteção.

Com a Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, o direito à moradia passou a integrar o rol de direitos sociais<sup>77</sup> juntamente com os direitos à educação, saúde, trabalho, segurança, dentre outros, conforme estabelece o artigo 6º da nossa atual Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à

---

<sup>75</sup> NOLASCO, op. cit. P. 56.

<sup>76</sup> HERNÁNDEZ, Marisol Anglés. El desarrollo sostenible al centro de la tríada: pobreza, médio ambiente y desarrollo. In: LECEY, Eladio. CAPELLI, Silvia. Revista de direito ambiental. Ano 13, n.º 50. São Paulo: RT, 2008. p. 312.

<sup>77</sup> Cf. José Afonso da Silva, classifica os direitos sociais como “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, op. cit., p. 286b)

maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Grifo nosso)

Moradia para fins didáticos pode ser classificada, na concepção de Nolasco como a

posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. (...) Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção<sup>78</sup>.

Convém ressaltar, nesse sentido, a posição de Claval em relação à definição de moradia

Os homens são seres sensíveis: o espaço onde eles evoluem não lhes parece jamais neutro. Eles moram nele: eles têm aí um domicílio, uma casa, um apartamento (...). É aí que eles descansam, que fazem suas forças, ou que dormem. Aí reencontram sua família: seus pais, seus irmãos e suas irmãs (...). Eles evoluem em meio a seres que conhecem bem (...). É a esfera do íntimo, do privado, do familiar<sup>79</sup>.

Como podemos notar, a Constituição Federal menciona apenas o direito à moradia, mas devido ao fato de a dignidade da pessoa humana ser considerada, constitucionalmente, como um dos princípios fundamentais do Estado é que devemos ao ler tal dispositivo, interpretar extensivamente o direito à moradia como um direito à moradia digna.

Se o conceito de moradia não é muito explorado pelos doutrinadores, não podemos dizer o mesmo em relação ao conceito

---

<sup>78</sup> NOLASCO, op. cit., p. 88.

<sup>79</sup> CLAVAL, Paul. Terra dos homens: a geografia. Contexto: São Paulo, 2010. p. 40.

de dignidade da pessoa humana. Porém, de todas as definições a mais utilizada é a da Immanuel Kant, que afirma o seguinte:

(...) no reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade.<sup>80</sup>

Sendo assim, direito à moradia digna deve ser encarado como uma forma do Estado garantir uma vida mais digna para toda a população, observando assim todos os requisitos para obtenção de uma vida mais saudável, tanto fisicamente como psicologicamente.

Portanto, quando falamos em moradia devemos levar em consideração as condições urbanas adequadas, como equipamentos de saúde, educação e lazer eficientes, integrados a um mesmo projeto urbanístico, em outras palavras, deverá haver uma interligação entre todos esses direitos sociais.

Vale salientar, entretanto, que a nossa Carta Magna em seu artigo 23, IX, já atribuía à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”.

Bem como também em seu artigo 7º, inciso IV, que atribui direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, como um “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação [...]”.

Por derradeiro, Ferreira e Fernandes afirmam que devemos considerar que, com a

inclusão do direito social à moradia no artigo 6º da Constituição Federal; ao nosso ver, tal dispositivo não poderá ser alterado por

---

<sup>80</sup> KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos. Tradução de Leopoldo Holzbach - São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 65.

Emenda Constitucional, sob pena de violação a cláusula pétrea, ante a proibição prevista no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Lei Fundamental.<sup>81</sup>

Dessa forma, fica evidenciado que o direito à moradia se trata de um direito essencial ao homem, uma vez que embora tenha sido considerado apenas como direito social a partir do ano de 2000, já se era possível encontrar alguns dispositivos constitucionais que o garantissem.

Mas o que devemos considerar como moradia? Aqueles barracos construídos sob os pés do morro, um sobre o outro, podem ser considerados como moradia? Não devemos entender como moradia digna, somente o fato do indivíduo possuir um teto sobre sua cabeça, existe muitos fatores que devem ser considerados, assim como, uma infraestrutura básica, com ruas asfaltadas, tratamento de esgoto, energia elétrica, abastecimento de água e coleta de lixo, ou seja, condições que proporcionem aos cidadãos uma qualidade de vida digna.

Ao tratar sobre uma definição, Santiago oportunamente cita o Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que atribui que o direito à moradia “não deveria ser interpretado em sentido restrito que equipara como, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos”<sup>82</sup>, ou seja, o conceito de moradia digna envolve aspectos muito mais amplos, sendo que o autor os enumera alguns, como

- a) Segurança legal da posse. Independente do tipo, afinal todas as pessoas deveriam possuir um grau de segurança,

---

<sup>81</sup> FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; FERNANDES, Rodrigo Pieroni. O direito constitucional à moradia e os efeitos da emenda constitucional nº 26/2000. Disponível em < <http://www.saj.com.br/artigos/Moradia1.html>> Acesso em: 02 ago. 2010.

<sup>82</sup> SANTIAGO, Alex Fernandes. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – Ocupação de áreas protegidas: conflito entre direitos fundamentais?. In: LECEY, Eladio. CAPELLI, Silvia. Revista de direito ambiental. Ano 15, n.º 60. São Paulo: RT, 2010. p. 99-100.

- o qual garanta proteção legal contrapressões incômodas e outras ameaças;
- b) Disponibilidade de serviços gerais, materiais, facilidades e infraestrutura, como acesso aos recursos naturais comuns, água potável, energia elétrica, saneamento básico, serviços de emergência etc.;
  - c) Custo acessível. Um imóvel com preço acessível, de certa forma que sua obtenção não dificulte a realização ou aquisição de outras necessidades básicas;
  - d) Habitabilidade. Deve possuir um espaço adequado para protegê-los do frio, calor, chuva, dentre outras ameaças à saúde, bem como, inclusive sua segurança física;
  - e) Localização. A moradia ideal deve estar em uma localização que permita o fácil acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas etc. Também não devem ser construídas em locais próximos a eventuais fontes de poluição.

No entanto, no que tange à localização e habitabilidade, a construção das referidas edificações devem respeitar os limites impostos por lei, a saber, o art. 2º da Lei 4.771/65, ora denominado Código Florestal, que estabelece as áreas consideradas de preservação permanente. Uma vez que segundo Santiago

O direito à moradia, assim como os demais direitos fundamentais, não pode, em princípio, ser considerado como absoluto e imune a restrições, sendo exemplo de consequência de restrição válida a desocupação de áreas de proteção ambiental. Tanto é assim que já se apresentam decisões da jurisprudência brasileira afirmando que não se verifica conflito entre direitos fundamentais, e sim ato ilícito<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> SANTIAGO, op. cit., p. 113.

José Afonso da Silva determina que o direito à moradia vai muito mais além de ser apenas um teto, onde o cidadão poderia se abrigar juntamente com sua família, na verdade

(...) Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). (...) Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito a moradia (...)<sup>84</sup>

Tendo em vista que o artigo 3º da Constituição Federal traz como fundamentos da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade justa e solidária, com o intuito de erradicar a marginalização, é que se faz necessário, portanto, o direito a uma moradia digna e adequada. Nesses termos, tal direito social, deve ser considerado como um direito positivo de caráter prestacional do Estado.

Sendo assim, algumas cidades deverão possuir um plano diretor que deva cumprir com algumas exigências fundamentais como, atender as necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida e à justiça social, visando à inserção da moradia no espaço urbano como um todo e tendo como fundamento o desenvolvimento sustentável, conforme estabelece o artigo 39 do Estatuto da Cidade.

O maior problema relacionado a esse direito social está no fato de não haver dispositivo constitucional, ou até mesmo infraconstitucional, que defina exatamente o significado de moradia digna. E, é nesse sentido que Sarlet, ao relacionar tal direito com o princípio da dignidade da pessoa humana e ao próprio direito à vida, considera como essencial, “considerar os parâmetros mínimos

---

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006b. p. 314.

indispensáveis para uma vida saudável”<sup>85</sup>, seguindo as exigências propostas pela Organização Mundial da Saúde, tendo como intuito buscar um bem-estar físico, mental e social.

Podemos tomar como parâmetro, também, o que o Código Tributário Nacional em seu artigo 32, parágrafo 1º, entende como propriedade urbana para fins de constituição de fato gerador para cobrança do IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana), ou seja: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitários; rede de iluminação pública; etc.

Em suma, tal direito à moradia digna está fortemente ligado, conforme brilhantemente relata Sarlet<sup>86</sup>, aos direitos de subsistência, uma vez que, se não o for assegurado, a pessoa não terá sequer o direito à própria existência física, conseqüentemente ao direito à vida. É por esse motivo que o direito à moradia digna deve ser considerado como um direito da personalidade.

### 1.4.3 Função social da propriedade

Todos brasileiros possuem direito à propriedade, direito esse atribuído pela Constituição Federal como um direito essencial para a existência de uma vida digna, tendo sido inserido no rol de direitos e garantias fundamentais, conforme estabelece em seu art. 5º, inciso XXII.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 contempla a Função Social da Propriedade como princípio geral da atividade econômica conforme estabelece em seu art. 170, inciso III, bem como o inseriu no rol de Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, em seu artigo 5º, inciso XXIII. Contudo, o conteúdo referente à

---

<sup>85</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; TEIXEIRA, Bruno Costa; MIGUEL, Paula Castello (coords.). Uma homenagem aos 20 anos da Constituição Brasileira. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, p. 220.

<sup>86</sup> Ibid, p. 215.

Função Social, pode ser definido em relação à propriedade rural pelo art. 186 e em relação à propriedade urbana pelo art. 182, §2º, 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.  
(...)

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

Nesse mesmo diapasão entendem Motta e Barchet, ao afirmarem que

Logo, a função social da propriedade está direta e umbilicalmente ligada à sua produtividade. Se a propriedade é estática e improdutiva, o Estado é dotado de meios constitucionais e legais de intervenção no domínio econômico, que, embora gradativos, podem culminar com a perda do direito à propriedade sobre determinado bem.<sup>87</sup>

A evolução da concepção de propriedade, em relação às Constituições anteriores, se dá, uma vez que, a propriedade perde seu caráter individualista, passando a atender não só os anseios do proprietário possuidor, mas também aos interesses da coletividade. Oportuno se torna trazer a posição de Seguín e Carrera, ao afirmar que

Em nome da função social da cidade e da propriedade, inúmeras restrições e limitações passam a incidir sobre o bem (desapropriação, restrições edilícias, tombamento, servidão administrativa, ocupação, requisição). Finda a propriedade

---

<sup>87</sup> MOTTA, Sylvio. BARCHET, Gustavo. Curso de direito constitucional. Elsevier: Rio de Janeiro, 2007. p. 198.

individualista, onde o dono, dispondo livremente, pode usar e abusar de seu bem, passando aquele a atender às exigências globais da comunidade.<sup>88</sup>

Sendo assim, a Constituição atribui ao Município exigir do proprietário do solo que promova adequado aproveitamento, conforme dispõe o art. 182, §4º

§ 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 compulsório;
- II- Imposto sobre 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.

A compreensão dessa inclusão da função social da propriedade como direito fundamental é de extrema importância, uma vez que atendendo as necessidades coletivas, a função social da propriedade se torna uma ferramenta essencial no combate à marginalização da população e conseqüentemente um mecanismo eficaz na redução dos impactos ambientais. Ademais, diante de sua importância, o presente tema será abordado posteriormente no tópico relativo aos princípios de direito ambiental.

---

<sup>88</sup> SÉGUIN, Elida. CARRERA, Francisco. Planeta Terra: uma abordagem de direito ambiental. 2ª Edição. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001. p. 160.

## **Capítulo 2**

### **Reflexos do direito ambiental internacional no ordenamento jurídico brasileiro**

Como visto anteriormente, a industrialização representou um grande avanço para sociedade, porém, também acarretou em algumas implicações. No entantanto, a globalização, por intermédio da expansão intensa e desordenada do comércio, gera um impacto ainda maior na sociedade, tendo uma atuação ainda mais prejudicial em relação às questões ambientais.

Ocorre que em 1972, essa situação começa a ganhar um novo rumo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, deu origem à Declaração de Estocolmo, instrumento esse que serve como guia e inspiração para a preservação e melhoramento do meio ambiente e que serve posteriormente como base para inúmeros outros tratados.

Por intermédio desses diversos tratados, surgem os princípios de direito ambiental, estes que por sua vez, fundamentam e orientam os Estados em suas atuações. Dentre os principais princípios propostos, podemos citar o princípio do desenvolvimento sustentável, que serve como núcleo estrutural de todo Plano Diretor, em razão disso busca-se uma análise com maior profundidade neste capítulo.

## 2.1 Globalização

No início dos tempos predominava o modo de produção rural, onde a propriedade da terra pertencia à comunidade, sendo dessa forma explorada por ela em benefício de todos. E por muitos séculos os modos de produção foram se aperfeiçoando, mas sempre mantendo como objeto a forma rural, ou seja, a exploração de recursos naturais pela agricultura e pecuária.

Porém, em relação ao mundo moderno, pode-se afirmar que a indústria surge como o mais importante dos setores da economia de uma sociedade, substituindo assim, o modo de produção rural. Isso se deve, principalmente, ao fato de que as indústrias produzem capitais, estimulando o desenvolvimento do comércio, bem como fornecem várias oportunidades de emprego para a população.

Ocorre, no entanto, que essa produção de capitais ocorre de forma incorreta, uma vez que, nas palavras de Andrade

A indústria vem provocando ainda a acumulação de capitais em poucas mãos, acarretando com isso a proletarização e o empobrecimento da massa trabalhadora, sobretudo do mundo subdesenvolvido. É também uma das atividades principais responsáveis pela poluição dos solos, da água e do ar e pela consequente degradação do ambiente<sup>1</sup>.

Andrade propõe que o domínio econômico da indústria, mantém os outros setores da economia em sua dependência e que essa situação teve início com a Revolução Industrial na Inglaterra, a partir da segunda metade do século XVIII e que depois foi se expandindo para os demais países<sup>2</sup>.

A problemática repousa, justamente, no fato de que os países que optam e possuem condições de implementar a industrialização são elevados a condição de países desenvolvidos, criando com que os

---

<sup>1</sup> ANDRADE, op. cit., p. 204.

<sup>2</sup> Ibid, p. 204.

países não industrializados uma relação de dependência, seja no fornecimento de matéria-prima, seja na aquisição de seus produtos.

Posta assim a questão, valorosa se mostra a posição de Andrade ao afirmar que

A Revolução Industrial resultou na introdução, na atividade econômica, de várias técnicas que foram diminuindo a participação do trabalho em favor do capital e que possibilitaram a aceleração da produção de mercadorias. Com essa aceleração da produção de mercadorias, a oferta foi largamente ampliada e diversos produtos, antes consumidos apenas nos países mais desenvolvidos e por pessoas das classes mais altas, passaram a ser consumidos em escala mundial, pela classe média e até pela classe pobre<sup>3</sup>.

Essa expansão do comercial internacional se fortaleceu ainda mais a partir da Segunda Guerra Mundial, se intensificando principalmente na década de 1960<sup>4</sup>, dando origem ao fenômeno, ora denominado, globalização<sup>5</sup>. Vale ressaltar neste ponto, a posição de Grieco, ao ressaltar a importância da revolução industrial no processo de globalização, uma vez que

A força-motriz da expansão do comércio internacional, como anteriormente vimos em extensão, originou-se na industrialização da Grã-Bretanha e o escoamento da produção para colônias, possessões e domínios imperiais, e nações independentes em desenvolvimento<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Ibid, p. 206.

<sup>4</sup> HIRST, Paul. THOMPSON, Grahame. Globalização em questão. Editora Vozes: Petrópolis/RJ, 1998. p. 39.

<sup>5</sup> Algumas teorias datam que a globalização teria surgido em épocas mais remotas da sociedade. Partindo do ponto de vista econômico, esses doutrinadores afirmam que o processo, mesmo em fase embrionária, teria se iniciado ainda no século XVI com a expansão mercantil internacional (JERONYMO, op. cit., p. 12).

<sup>6</sup> GRIECO, Francisco de Assis. O Brasil e a globalização econômica. Aduaneiras: São Paulo, 1997. p. 67.

E nesse sentido aduz Anthony Giddens, sobre um aspecto social, que

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo muitas milhas de distância e vice-versa<sup>7</sup>.

Ainda sobre o conceito de globalização, só que sobre um ponto de vista econômico, Hirst e Thompson afirmam

A economia mundial internacionalizou suas bases dinâmicas, é denominada por forças do mercado global incontrolláveis, e tem como seus principais atores e grandes agentes de mudança, verdadeiras corporações transnacionais, que não devem lealdade a Estado-nação algum e se estabelecem em qualquer parte do mundo em que a vantagem de mercado impere<sup>8</sup>.

Santos, por sua vez, se utiliza de uma metáfora que esboça com muita clareza a atuação da globalização em relação ao planeta, onde há diversos motores, cada um com sua força e alcance próprios, tendo, portanto, o motor francês, o motor inglês, o motor português etc., onde todos de uma forma geral seriam motores do capitalismo, porém cada um dirigiria suas máquinas em ritmos e modalidades diferentes. Ocorre que, por advento da globalização, e conseqüentemente com a concorrência acirrada, hoje teríamos apenas, um motor único abastecido pelo lucro<sup>9</sup>.

Concluindo, a globalização é um processo de integração econômica, política, cultural e social, fenômeno este atribuído ao capitalismo, que surge com o intuito de estimular o comércio internacional entre as nações, em outras palavras, é a expansão do

---

<sup>7</sup> GIDDENS, Anthony. A terceira via. Record: Rio de Janeiro, 1999. p. 69.

<sup>8</sup> HIRST e THOMPSON, op. cit., p. 303.

<sup>9</sup> SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 29.

mercado, até então restrito somente a um país, para outros mercados distantes e emergentes. Porém, tal crescimento econômico, acarreta no aumento acirrado da concorrência, produzindo efeitos negativos em toda sociedade conforme será exposto nos tópicos a seguir.

## **2.2 Impactos da globalização**

Tendo em vista o exposto nos subtópicos anteriores, observa-se que o fenômeno da globalização atua com força irresistível sobre toda sociedade, ora trazendo avanços, ora trazendo prejuízos. Porém, para fins desta pesquisa, serão apontados neste momento os pontos negativos em relação à globalização, bem como ao final serão propostas adequações para se realizar tal fenômeno, visando sempre à consagração do princípio do desenvolvimento sustentável.

É de verificar-se, nesse sentido, a posição de Weyemüller, ao afirmar que os riscos e a globalização estão intimamente ligados, sendo ambos, partes de uma realidade social complexa, uma vez que

Com a evolução social, ocorrida principalmente após a Segunda Guerra Mundial, desvelou-se uma sociedade massificada e veloz, a ponto de romper com a noção tradicional de tempo/espaço, e onde, influenciadas pela total preponderância da economia (neo) liberal, as relações sociais apresentaram uma transformação fundamental, o que acarretou uma enorme tensão entre sistema jurídico decorrente da modernidade e a realidade social<sup>10</sup>.

Nesse sentido, a globalização supera todas as barreiras de tempo e espaço, expandindo os interesses econômicos, inclusive, possibilitando a interação comercial entre nações, bem como o

---

<sup>10</sup> CARVALHO, Délton Winter de, apud WEYERMÜLLER, op. cit., p. 55.

compartilhamento de culturas, de forma cada vez mais rápida e eficiente.

Porém, em contraposição, a globalização tendo como sua força motora, o modo de produção capitalista, sempre visará o lucro. Em outras palavras, essa busca por ganhos cada vez maiores, acarretará também na busca por locais mais favoráveis para a prosperidade de seus projetos econômicos, locais onde encontrarão facilidades como o custo da mão-de-obra baixo e o recebimento de incentivos fiscais. Ocorre, no entanto, que tal exploração nem sempre será retribuída em forma de desenvolvimento para o país, pelo contrário, a população será cada vez mais marginalizada, sem falar no exaurimento dos recursos naturais.

Sobre a marginalização da população, podemos destacar o seguinte trecho da obra de Santos

Examinado o processo pelo qual o desemprego é gerado e a remuneração do emprego se torna cada vez pior, ao mesmo tempo em que o poder público se retira das tarefas de proteção social, é lícito considerar que a atual divisão “administrativa” do trabalho e a ausência deliberada do Estado de sua missão social de regulação estejam contribuindo para uma produção científica, globalizada e voluntária da pobreza<sup>11</sup>.

Já sobre o viés ambiental, Weyemüller entende que para atender as necessidades consumo, busca-se a transformação do meio natural, ou seja,

A exploração do meio ambiente para suprir as crescentes demandas econômicas (produtivas, desenvolvimentistas) é uma realidade difícil de ser negada na medida em que a lógica econômica é totalmente diversa da ambiental. Por certo que o utilitarismo ao qual é submetida à natureza pela racionalidade do lucro não teve sua gênese com o fenômeno da globalização, remontando a um passado distante onde o meio natural era visto

---

<sup>11</sup> SANTOS, op. cit., p. 72.

apenas como um “meio” ao desenvolvimento das habilidades humanas visando alcançar o progresso e o bem-estar dos homens, projeto que se cumpriu apenas para uma parte da população mundial, excluindo assim a maioria<sup>12</sup>.

Cumpre ressaltar, que não é a intenção do presente trabalho, apontar a globalização como único fator causador dos impactos ambientais. É inegável, no entanto, que este fenômeno contribui consideravelmente para tal, e por essa razão merece destaque.

A influência da globalização nos impactos ambientais foi tema da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizado em Johannesburgo, no ano de 2002, conforme se observa em um dos desafios propostos pela sua Declaração

14. a Globalização adicionou uma nova dimensão a esses desafios. A rápida integração de mercados, a mobilidade do capital e os significativos aumentos nos fluxos de investimento mundo afora trouxeram novos desafios e oportunidades para a busca do desenvolvimento sustentável. Mas os benefícios em custos da globalização dão distribuídos desigualmente, e os países em desenvolvimento enfrentam especiais dificuldades para encarar esse desafio.<sup>13</sup>

É nesse sentido que, Santos, em sua obra, insere a globalização em três situações: a globalização como fábula; a globalização como perversidade; e por último, a globalização como deveria ser<sup>14</sup>.

Por globalização como fábula, Santos induz a existência de uma máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade, colocando em movimento, os elementos essenciais à continuidade do sistema<sup>15</sup>. Como exemplo dessa ilusão, Santos

---

<sup>12</sup> WEYEMÜLLER, op. cit., p. 66.

<sup>13</sup> Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em < [http://www.cqgp.sp.gov.br/gt\\_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf](http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf) >. Último acesso em: 23 de set. de 2011.

<sup>14</sup> SANTOS, op. cit., p. 18.

<sup>15</sup> Ibid, p. 18.

enaltece a utilização do termo “aldeia global”, como uma forma de fazer crer que a difusão instantânea de notícias, realmente informaria as pessoas, partindo do pressuposto do encurtamento de distâncias entre os povos, ou em outras palavras

É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.<sup>16</sup>

Por trás de toda essa fábula criada pelo sistema, para justificar a globalização, Santos entende existe uma natureza perversa. Uma vez que no seu entendimento, tal fenômeno contribui para o desemprego crescente e conseqüentemente o aumento da pobreza e, portanto, há que se falar, principalmente, na perda da qualidade de vida<sup>17</sup>. Sem falar no escopo da presente pesquisa, que são os impactos ambientais, cujo qual, a globalização contribui visivelmente.

Mister, se faz ressaltar, nesse sentido, o pensamento de Lefebvre ao afirmar que “o duplo processo de industrialização e de urbanização perde todo seu sentido se não se concebe a sociedade urbana como objetivo e finalidade da industrialização, se se subordina a vida urbana ao crescimento industrial”.<sup>18</sup>

E, por conseguinte, Santos apresenta uma sugestão de uso mais sustentável desse fenômeno, onde se aproveitaria as ferramentas utilizadas para impulsionar a globalização, podendo ser utilizadas como outro objetivo, desde que voltada para outros

---

<sup>16</sup> Ibid, p. 19.

<sup>17</sup> Ibid, p. 19.

<sup>18</sup> LEFEBVRE, op. cit., p. 137.

fundamentos sociais e políticos. Portanto, nas palavras de Santos seria importante a

(...) implantação de um novo modelo econômico, social e político que, a partir de uma nova distribuição dos bens e serviços, conduza à realização de uma vida coletiva solidária e, passando da escala do lugar à escala do planeta, assegure uma reforma do mundo, por intermédio de outra maneira de realizar a globalização.<sup>19</sup>

Por tais razões, é de entendimento unívoco a importância da conciliação entre o desenvolvimento econômico globalizado e a preservação do meio ambiente saudável. Uma vez que se faz necessário considerar as carências que afligem a maior parte da sociedade, sendo que ao mesmo tempo, deve se banir as práticas incompatíveis com o desenvolvimento sustentável, protegendo assim, o destino da humanidade. É, portanto, nesse sentido, que surgirão normas que orientam e asseguram a preservação ambiental, conforme apresentado a seguir.

### **2.3 Instrumentos jurídicos internacionais de proteção ao Meio Ambiente**

Conforme visto anteriormente, a globalização, que teve seu processo impulsionado por intermédio da revolução industrial, permitiu com que o mercado passasse a atuar em escala mundial livremente. Essa expansão visava unicamente à captação e maximização dos lucros, pouco se importando com os riscos sociais, sobretudo, ecológicos causados.

Surge, portanto, a necessidade de o Direito intervir como instrumento político no combate aos impactos ambientais, estimulando os ideais de desenvolvimento sustentável,

---

<sup>19</sup> SANTOS, op. cit., p. 170.

proporcionando dessa forma um crescimento econômico, social e, sobretudo, ambiental.

Lamentável que somente após a deterioração de parte considerável do ambiente, que se passou a despertar nas pessoas, uma preocupação efetiva em relação à proteção do meio ambiente.

Porém, Winckler e Balbinott apontam a década de 1960 como uma data inaugural do Direito Internacional do Ambiente, onde há a aproximação entre os Estados com a assinatura de vários tratados. Nesse diapasão os autores citam a Convenção Internacional para a Conservação do Atum, assinada no Rio de Janeiro, em 1966, e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, assinada em Bruxelas, em 1969<sup>20</sup>.

Mas foi em 1972, quando surge a Declaração de Estocolmo como um dos principais instrumentos internacionais de preservação do meio ambiente, sendo que posteriormente serviria como fundamento para criação de outros tratados e legislações, conforme será analisado a seguir.

### **2.3.1 Estocolmo 72**

Após muita pressão, por parte da opinião pública mundial em relação aos impactos ambientais ocorridos no limiar dos séculos, e que se intensificaram ainda mais na década de 1960, com o fenômeno da globalização, a Assembleia Geral, da Organização das Nações Unidas – ONU resolveu convocar uma conferência para debater o tema em questão. Após quatro anos de estudos e debates preparatórios<sup>21</sup>, realizou-se, de 5 a 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, a Primeira Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com a

---

<sup>20</sup> WINCKLER, Silvana Terezinha. BALBINOTT, André Luiz. Direito ambiental, globalização e desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber. PIMENTEL, Luiz Otávio. (org.) Direito ambiental e desenvolvimento. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2006. p. 51.

<sup>21</sup> Ibid, p. 51.

participação de 113 países, 250 Organizações não governamentais e organismos da ONU<sup>22</sup>.

Ocorre que, desde a fase preparatória, os países não-desenvolvidos se opuseram em relação aos países desenvolvidos, uma vez que esses já haveriam sido afetados pelos impactos decorrentes da industrialização, como a poluição de suas águas, ar e solo, enquanto aqueles se opunham a eventuais medidas que pudessem impedir a instauração e desenvolvimento da atividade econômica industrial<sup>23</sup>.

Independente disso, o fato é que a realização da Conferência, nas palavras de Padilha, serviu como um marco no reconhecimento da relevância internacional da questão ambiental, uma vez que, pela primeira vez países desenvolvidos e não-desenvolvidos, se reuniram para discutir os impactos no meio ambiente, decorrentes da ação humana, uma vez que

Foi essa Conferência que determinou, pela primeira vez, os princípios comuns que inspirariam e guiariam os esforços dos povos do mundo, a fim de preservarem e melhorarem o meio ambiente. Pela primeira vez uma Declaração de Princípios reconheceu a indissociabilidade do ser humano em relação ao meio ambiente, bem como sua responsabilidade sobre as transformações nele provocadas<sup>24</sup>.

Os debates realizados na Conferência partem do pressuposto de que, ao longo da evolução humana, o rápido avanço em relação à ciência e tecnologia possibilitou ao homem o poder de modificar o meio ambiente em sua volta, de forma agressiva e em escala mundial. Sendo assim, fica evidenciada a importância do papel do ser humano em relação à proteção ambiental, uma vez que, tanto o

---

<sup>22</sup> PADILHA, op. cit., p. 47.

<sup>23</sup> WINCKLER e BALBINOTT, op. cit., p. 51.

<sup>24</sup> PADILHA, op. cit., p. 48.

meio ambiente natural, como o transformado pelo homem, é essencial para o bem-estar e gozo dos direitos humanos básicos<sup>25</sup>.

Cumpr-se trazer neste momento trechos da Declaração de Princípios da Conferência de Estocolmo acerca da necessidade de uma proteção eficaz do meio ambiente, bem como o seu aperfeiçoamento. Sendo assim, inicia-se a carta com a seguinte afirmação

**Princípio 1:** O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequação das condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. (...)

Vale ressaltar, no entanto, que a Conferência em nenhum momento se referiu expressamente ao termo “desenvolvimento sustentável”. Ocorre que, a partir desses debates em Estocolmo, deu-se início a construção de tal princípio, tendo seu conceito e aplicação evoluindo em decorrência do tempo. Porém, ao analisar os seguintes princípios, pode-se notar o início de ideais que posteriormente dariam origem ao princípio do desenvolvimento sustentável, a saber,

**Princípio 2:** Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, a água, o solo, flora e fauna e, especialmente, as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservadas para o benefício das presentes e futuras gerações, através de um planejamento e gestão cuidadosos, quando for o caso.

**Princípio 3:** A capacidade da terra produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, onde possível, restaurada e melhorada.

**Princípio 4:** O homem tem uma especial responsabilidade de defender e criteriosamente administrar a herança da vida

---

<sup>25</sup> Ibid, p. 49.

selvagem e seus habitats, que se encontram agora gravemente ameaçados por uma combinação de fatores desfavoráveis. A conservação da natureza, incluindo a vida selvagem, deve, assim, ser considerada importante nos planos de desenvolvimento econômico.

**Princípio 8:** O desenvolvimento econômico global é responsável por assegurar ao homem uma vida benfazeja e um meio ambiente aproveitável, e por criar condições na terra que são necessárias para a melhoria da qualidade de vida.

**Princípio 13:** Para conseguir-se uma gestão mais racional dos recursos e assim melhorar o meio ambiente, os Estados deverão adotar um enfoque integrado e coordenado em seus planos de desenvolvimento, a fim de assegurar que o desenvolvimento seja compatível com as necessidades de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício da sua população.

Partindo, portanto, desse ideal de ecodesenvolvimento, a Conferência de Estocolmo produziu uma declaração, contando com 26 princípios e um plano de ação com 109 recomendações, constituindo dessa forma, o primeiro conjunto de tratados internacionais para questões ambientais. Sendo que, além da elaboração dessa declaração, podemos citar como outro marco importante, a criação da PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, organismo de fiscalização de programas ambientais, que será estudado a seguir.

### **2.3.1.1 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA**

O PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente foi criado em Estocolmo, em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, é um órgão da ONU, responsável pela proteção do meio ambiente, possuindo como fundamento os princípios de desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, busca um equilíbrio entre os interesses

nacionais e os globais, objetivando a união das nações no enfrentamento dos desafios ambientais.<sup>26</sup>

Atualmente o PNUMA conta com sua sede em Nairóbi, no Quênia, possuindo diversos escritórios regionais espalhados pelo planeta, que apoiam instituições e processos de gestão ambiental, por intermédio de acordos ambientais multilaterais bem como a implantação de programas e projetos de sustentabilidade, alcançando dessa forma, uma grande gama de parceiros dos setores governamentais, não-governamentais, acadêmicos e privados. Sendo que, em 2004, o PNUMA inaugurou também, seu escritório no Brasil, com o intuito de fortalecer ainda mais seu alcance regional, por intermédio do desenvolvimento de projetos que atendam as prioridades nacionais.

Sendo assim, Padilha apresenta<sup>27</sup> como as principais áreas de atuação do PNUMA no Brasil a

- a) Promoção do diálogo com autoridades ambientais e atores da sociedade civil para a identificação de programas e políticas ambientais prioritárias, fornecendo ainda suporte para sua implementação;
- b) Avaliação ambiental, diagnosticando problemas e tendências oriundas da modificação do espaço natural e desafios relativos à preservação e uso sustentável de seus recursos naturais, com a intenção de elaborar estudos e indicadores que sirvam de referência para implantação de políticas ambientais;
- c) Identificação e desenvolvimento de alternativas para os impactos negativos ao meio ambiente advindos do modo de produção e consumo insustentáveis;
- d) Criação de soluções duradouras referentes à prevenção de emergências ambientais;

---

<sup>26</sup> Disponível em: < <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44> >

<sup>27</sup> PADILHA, op. cit., p. 58-59.

- e) Assistência técnica para apoiar o desenvolvimento de recursos humanos e transferência de metodologias e tecnologias para fortalecer a capacidade de implementação de acordos ambientais multilaterais;
- f) Promoção de ações integradas e intercâmbio de experiência com países vizinhos;
- g) Encorajar parcerias integrando o setor privado a uma cultura de responsabilidade ambiental, criando espaço para a participação e preparação da sociedade civil para atuar na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável.

Portanto, o PNUMA, como principal autoridade global em meio ambiente, possui a função de promover e conservar o meio ambiente, bem como o uso eficiente dos recursos naturais, tendo como princípio norteador, dentre outros, o desenvolvimento sustentável.

### 2.3.2 Relatório Brundtland

Em dezembro de 1983, a então primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland assume a presidência da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o intuito de desenvolver um estudo e elaborar uma agenda global para mudança, sendo que em 1987, um relatório é apresentado à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, com o título de “Nosso Futuro Comum” <sup>28</sup> (*Our Common Future*), ora também conhecido como, Relatório Brundtland.

Este documento constitui uma completa análise sobre as causas de problemas ambientais mundiais, apresentando diversas

---

<sup>28</sup> ONU. Comissão Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Nosso Futuro Comum, 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues> >. Último acesso em: 21 de set. de 2011.

diretrizes e estratégias para seu enfrentamento. O relatório estabelece que, qualquer processo econômico deve buscar atender as necessidades básicas da população mundial, possibilitando a todos os povos, oportunidades para concretizarem suas aspirações a uma vida melhor.<sup>29</sup>

Nota-se, que pela primeira vez um texto dessa natureza, trata expressamente em relação à expressão desenvolvimento sustentável, elencando como um de seus imperativos, a presença de um crescimento suficiente para a satisfação das necessidades humanas e ainda, a distribuição mais equitativa dos frutos desse crescimento.

O relatório aborda ainda que o desenvolvimento sustentável seria

Um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.<sup>30</sup>

Portanto, se mostra evidente a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, uma vez que, que ambos devem ocorrer concomitantemente, devendo se atentar, principalmente, às variáveis sociais e ambientais, dessa forma proporcionando a um desenvolvimento sustentável.

### **2.3.3 Rio 92**

No ano de 1989, a Assembleia Geral da ONU decidiu convocar uma conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento, a ser realizada no ano de 1992, em comemoração aos 20 anos da Conferência de Estocolmo. Foi então que de 3 a 14

---

<sup>29</sup> WINCKLER e BALBINOTT, op. cit., p. 53.

<sup>30</sup> ONU, op. cit., p. 10.

de junho de 1992, realizou-se no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conferência essa que ficou marcada por ser a maior já realizada, com a presença de mais de 100 chefes de Estado e 178 governos, sem falar na participação de cerca de vinte mil pessoas de todo mundo, representando organizações não-governamentais.<sup>31</sup>

Padilha, ressalta que os debates realizados na RIO/92 centraram na importância de se firmarem regras gerais, claras e objetivas no combate da problemática ambiental internacional e a elaboração de estratégias visando um novo modelo de desenvolvimento.<sup>32</sup>

Dentre as várias deliberações realizadas na RIO/92, pode-se citar a aprovação da Agenda 21, a Convenção-quadro sobre Mudança do Clima e da Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A Declaração do Rio consagra o princípio do desenvolvimento sustentável, tendo sido seu conceito introduzido pelo Relatório de Brundtland, onde se afirma o reconhecimento de que o meio ambiente deverá ser parte integrante do processo de desenvolvimento. Sendo assim, sobre uso da expressão “desenvolvimento sustentável” na Declaração de Princípios da RIO/92<sup>33</sup>, pode-se destacar o:

**Princípio 1:** Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

---

<sup>31</sup> PADILHA, op. cit., p. 61.

<sup>32</sup> Ibid, p. 61.

<sup>33</sup> ONU. Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_ri92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_ri92.pdf) >. Último acesso em 21 de set. de 2011.

**Princípio 3:** O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

**Princípio 4:** A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

**Princípio 5:** Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

**Princípio 8:** Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

Diante do exposto, é evidente a importância do papel do Estado na consagração do desenvolvimento sustentável, erradicando a marginalização, proporcionando o desenvolvimento econômico e reduzindo os impactos ambientais. Ora atuando de forma efetiva, ora fornecendo ferramentas para que a população também possa participar, pois manter um meio ambiente saudável é obrigação do Estado e um dever de toda sociedade. E é sobre os desafios de se alcançar essa sustentabilidade, que Agenda 21 propõe algumas estratégias, conforme será observado a seguir.

### **2.3.3.1 Agenda 21**

Conforme visto anteriormente, a Agenda 21 surge dentre outras deliberações propostas na RIO/92. Trata-se de um plano de ação que visa alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável. Barbieri entende que tal documento é uma espécie de

consolidação de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos elaborados durante décadas pelos órgãos da ONU.<sup>34</sup>

O intuito da RIO/92 foi de compreender a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, modelo este que deveria incorporar estratégias de preservação do meio ambiente, tendo a sustentabilidade como eixo principal para o desenvolvimento econômico e social. Ocorre que, a transição desse antigo modelo de desenvolvimento para um modelo de “desenvolvimento sustentável” acaba por acontecer paulatinamente, sendo necessária previamente a realização de estudos, estratégias, programas, etc. É nesse sentido então que surge a Agenda 21, como um documento de planejamento estratégico apto para definir e implementar políticas públicas ambientais no combate aos desafios da sustentabilidade nos próximos séculos.<sup>35</sup>

A Agenda 21<sup>36</sup> é um documento longo, com mais de 800 páginas, divididos em 4 seções, com 40 capítulos, sendo realizada a seguinte organização: Preâmbulo; Seção I com sete capítulos que tratam das dimensões sociais do desenvolvimento sustentável; Seção II, sem título, com quatorze capítulos que abordam as dimensões ambientais; a Seção III dedica 9 capítulos aos principais grupos sociais cuja participação efetiva são consideradas decisivas para alcançar o desenvolvimento sustentável; e a Seção IV que se refere aos meios para implantar os programas e atividades recomendadas nas seções anteriores.

Diante da extensão do documento, para fins desta dissertação, serão analisados apenas os capítulos relacionados à forma de crescimento e desenvolvimento urbano e a globalização, e suas consequências como a marginalização da população e os impactos ambientais.

---

<sup>34</sup> BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da agenda 21. Vozes: Petrópolis, 1997. p. 58.

<sup>35</sup> PADILHA, op. cit., p. 71.

<sup>36</sup> Disponível em: < <http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21.php> >.

Na Seção I, “Dimensões sociais e econômicas”, Capítulo 3, o tema é o combate à pobreza. A pobreza é um problema de escala mundial, sendo que para erradicá-la não haverá uma solução uniforme. Nesse sentido, qualquer política voltada para conservação da natureza deverá levar em conta os que dependem dela para sua subsistência. Sendo assim, propõe Barbieri

Uma estratégia voltada para os problemas do desenvolvimento, da erradicação da pobreza e do meio ambiente, deverá considerar de imediato e simultaneamente os recursos, a produção e as pessoas, bem como questões demográficas, os cuidados com a saúde, a educação, os direitos da mulher, o papel dos jovens, dos indígenas e das comunidades locais, de acordo com processos democráticos de participação, associado ao aperfeiçoamento da sua gestão. O objetivo básico de longo prazo é o de capacitar todas as pessoas a atingir meios sustentáveis de subsistência. Política de emprego, de geração de renda, acesso à educação básica, respeito à diversidade cultural e delegação de poderes às comunidades legais são algumas recomendações da Agenda.<sup>37</sup>

Ainda na Seção I, o Capítulo 4, propõe mudanças nos padrões de consumo, tendo em vista que a globalização intensificou ainda mais essa prática, causando dessa forma impactos ambientais de grandes proporções. Essa mudança será centrada na demanda, onde se buscará o atendimento das necessidades básicas dos pobres e na redução dos desperdícios. Dessa forma Barbieri, apresenta algumas estratégias sugeridas pela Agenda 21 como

(...) estimular o uso mais eficiente da energia e dos recursos; reduzir os resíduos ao mínimo, estimulando a reciclagem, a redução do desperdício na embalagem dos produtos e a introdução de novos produtos ambientalmente saudáveis; (...) reforço aos valores que apoiam o consumo responsável através

---

<sup>37</sup> BARBIERI, op. cit., p. 93.

da educação, de programas de esclarecimento público, publicidade de produtos ambientalmente saudáveis etc.<sup>38</sup>

O Capítulo 5, da Seção I, parte do pressuposto que o crescimento da população e conseqüentemente da produção, associados ao consumo, provocam conseqüências intensas sobre o meio ambiente. As políticas nacionais de controle demográfico deverão levar em conta as migrações, bem como a fixação da parte mais pobre da população em áreas críticas, devendo, portanto, estar em conformidade com a liberdade, a dignidade e os valores pessoais dos indivíduos.<sup>39</sup>

A Seção II, que não possui título, traça propostas de aperfeiçoamento e desenvolvimento de tecnologias limpas para proteção da atmosfera, oceanos e mares; combate ao desflorestamento e desertificação; desenvolvimento sustentável rural, agrícolas e das montanhas; dentre outras atribuições.

Em relação à Seção III, a Agenda 21, ressalta a importância e participação de todos os grupos sociais, uma vez que eles terão uma participação decisiva na implementação das políticas públicas, sendo que um dos pré-requisitos fundamentais do desenvolvimento sustentável é a ampla participação pública nos processos de tomada de decisão.<sup>40</sup> É, portanto, nesse sentido que a Agenda 21, essa Seção destaca a importância do papel da mulher, da infância e a juventude, dos índios, das organizações não-governamentais, dos trabalhadores e seus sindicatos, do comércio e da indústria, dentre outros.

Por último, na Seção IV, apresenta meios para se implementar as propostas de todos os capítulos anteriores da Agenda 21. O crescimento econômico, o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza devem servir como prioridades dos países em desenvolvimento. Sendo assim, ressalta Barbieri “o custo de

---

<sup>38</sup> Ibid, p. 94.

<sup>39</sup> Ibid, p. 95.

<sup>40</sup> Ibid, p. 127-128.

não agir sobre esta questão pode superar o custo financiamento da implementação da Agenda 21”<sup>41</sup>, em outras palavras, o preço por não preservar o meio ambiente, pode ser muito maior do que os investimentos em financiamentos para implementação das políticas que visem o desenvolvimento sustentável.

### **2.3.3.2 Agenda 21 brasileira**

Após a realização da RIO/92, ocasião em que foi elaborada a Agenda 21, coube então a cada país desenvolver a sua própria Agenda 21 Nacional, que deveria estar fundamentada nos princípios que norteiam o desenvolvimento sustentável, inclusive no que tange a participação da sociedade.

O processo de elaboração da Agenda 21 brasileira teve seu início em 1996, por intermédio da Comissão de políticas de Desenvolvimento Sustentável, sendo implementada apenas em 2003, quando foram traçadas as ações prioritárias bem como os instrumentos econômicos necessários para seu exercício. Convém ressaltar a posição de Padilha em relação à Agenda 21 brasileira, ao afirmar que

Não se trata de um documento governamental, mas de um compromisso de toda sociedade. Entretanto é decisiva a contribuição de todos os entes federativos, em todos os níveis – federal, estadual e municipal – para a implementação das ações recomendadas na agenda 21, além da participação das empresas e das diferentes organizações da sociedade civil, pois os problemas estruturais que envolvem a sustentabilidade ambiental só poderão ser enfrentados por meio do compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes segmentos sociais. Trata-se, na verdade, de um verdadeiro pacto social.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid, p. 140.

<sup>42</sup> PADILHA, op. cit., p. 74.

Vale ressaltar, no entanto, que a Agenda 21 brasileira, foi incorporada como programa do Plano Plurianual – PPA<sup>43</sup> 2004-2007 do governo brasileiro, adquirindo assim força política e institucional, reforçando sua importância como instrumento para construção da sustentabilidade ambiental.<sup>44</sup>

Portanto, para que as propostas da Agenda 21 brasileira possam ser executadas com maior efetividade, devem ser observados vários fatores, dentre os quais:

- a) o nível de consciência ambiental e de educação para a sustentabilidade avance;
- b) o conjunto do empresariado se posicione de forma proativa quanto às suas responsabilidades sociais e ambientais;
- c) a sociedade seja mais participativa e que tome maior número de iniciativas próprias em favor da sustentabilidade;
- d) a estrutura do sistema político nacional apresente maior grau de abertura para as políticas de redução das desigualdades e de eliminação da pobreza absoluta;
- e) o sistema de planejamento governamental disponha de recursos humanos qualificados, com capacidade gerencial, distribuídos de modo adequado nas diversas instituições públicas responsáveis;
- f) as fontes possíveis de recursos financeiros sejam identificadas em favor de programas inovadores estruturantes e de alta visibilidade.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Possui fundamentação no art. 165, da CF e deve ser elaborado e executado com base no Decreto n.º 2.829/98.

<sup>44</sup> PADILHA, op. cit. p. 76.

<sup>45</sup> Agenda 21 brasileira, Ações prioritárias, 2ª edição. p. 15. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/sito/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=908> >, Último acesso em: 22 de set. de 2011.

Por conseguinte, Padilha entende que a Agenda 21 brasileira não deve ser considerada uma proposta utópica<sup>46</sup>, nem por sua vez um conjunto de políticas imediatas em curto prazo, mas sim compromissos de médio e longo prazo, para que haja tempo hábil para adaptação dos atores sociais em relação ao processo de desenvolvimento sustentável.

### **2.3.4 Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a mudança do clima**

A Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, assinada por 154 Estados e pela Comunidade Europeia na Conferência da RIO/92, estabelece normas para redução do lançamento de gases de efeito estufa<sup>47</sup> (GEE), responsáveis pela elevação da temperatura na Terra. No Brasil essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1, de 03 de fevereiro de 1994, sendo promulgado posteriormente pelo Decreto nº 2.652 de 01 de julho de 1998.

Em suma, a intensa queima de combustíveis fósseis pelas indústrias, carros, dentre outros meios, geram a crescente concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera e, em decorrência disso, temos o efeito estufa que proporciona o aquecimento global e consequentemente as mudanças climáticas.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> PADILHA, op. cit., p. 75.

<sup>47</sup> Volker Kirchhoff entende que “O efeito estufa é um processo físico que acontece na atmosfera e que provoca um aumento de temperatura da superfície. Este aumento de temperatura pode causar imediatamente várias modificações ao meio ambiente (...). O efeito estufa é realizado por alguns poucos gases que existem na atmosfera. Estes gases podem ser naturais, isto é, gases produzidos naturalmente na atmosfera, ou podem ser introduzidos artificialmente na atmosfera, pela ação do homem moderno. (apud WEYERMÜLLER, op. cit., p. 85).

<sup>48</sup> O art. 1º da Convenção do Clima estabelece a definição de “Mudança do clima”, como uma mudança “que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis.

Sendo assim, a Convenção estabelece como objetivo em seu art. 2º

O objetivo final desta convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.<sup>49</sup>

Sobre o impacto que os gases de efeito estufa causam na atmosfera, Erickson faz uma importante consideração, ao informar que

as atividades humanas são as maiores responsáveis pelo aumento em longo prazo do índice de dióxido de carbono da atmosfera. Se a atual tendência prosseguir, o clima, de maneira geral, tornar-se-á mais quente no decorrer das próximas décadas. Ainda que os mecanismos sejam complicados e não completamente entendidos, as consequências de um constante aumento do dióxido de carbono atmosférico provavelmente seriam catastróficas se outros fatores moderadores não entrarem em cena.<sup>50</sup>

Padilha ainda ressalta que a Convenção do Clima necessita de outro documento jurídico internacional para execução de seus objetivos, assim como os protocolos adotados pela Conferência das Partes (COP) <sup>51</sup>. Vale ratificar que a Conferência das Partes é um

---

<sup>49</sup> Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, art. 2º. Disponível em: < [http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao\\_onu.pdf](http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao_onu.pdf) > Último acesso em: 22 de set. de 2011.

<sup>50</sup> apud WEYERMÜLLER, op. cit., p. 94.

<sup>51</sup> PADILHA, op. cit., p. 87.

órgão supremo da Convenção do Clima, sendo que devem se reunir anualmente em sessões. Dessas reuniões pode-se citar como a mais relevante, a realizada em 1997, em Quioto no Japão, conforme exposto a seguir.

### **2.3.4.1 O protocolo de Quioto**

A Convenção do Clima, ao criar normas para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, estipulou a necessidade de uma regulamentação, devendo, portanto, ser elaborados outros instrumentos jurídicos de direito internacional pelo seu órgão supremo, a Conferências das Partes. Em outras palavras, a Convenção do Clima é uma lei branda, que não impõe sanções aos que a descumprirem, sendo assim, necessita de mecanismos para regulamentá-la.

Em virtude dessas considerações, foi na 3ª Conferência das Partes (COP-3), realizada na cidade de Quioto, no Japão, no ano de 1997, que fora adotado o Protocolo de Quioto, tendo entrado em vigor em 2005, sendo ratificado por 141 países, inclusive o Brasil, por intermédio do Decreto Legislativo n.º 144, de 20 de junho de 2002.<sup>52</sup>

O Protocolo de Quito estipulou compromissos concretos para a redução dos gases de efeito estufa, impondo metas obrigatórias aos países do Anexo I<sup>53</sup>, conforme estabelece a Convenção-quadro sobre a Mudança do Clima em seu art. 3.1

---

<sup>52</sup> O Protocolo de Quioto precisava ser ratificado por pelo menos 55 países, que representassem 55% das emissões de gases de efeito estufa. Sendo assim, o Protocolo só teve vigência a partir da ratificação da Rússia em 2005, uma vez que, os EUA se recusaram a assinar. (PADILHA, op. cit., p. 87)

<sup>53</sup> As partes signatárias da Convenção são divididas em três grupos: países do Anexo I, que são os países desenvolvidos (industrializados), membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Económico; países do Anexo II, que são os países industrializados, mas em processo de transição para uma economia de mercado (exemplo: Rússia e países da Europa Central e Oriental); e Países em desenvolvimento, que não possuem metas, mas devem relatar suas ações com relação às mudanças climáticas (exemplo: Brasil). (PADILHA, op. cit., p. 83.)

As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.<sup>54</sup>

Assinala ainda que, o Protocolo de Quioto, tendo como finalidade a promoção de parcerias entre as Partes, previu a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, como um instrumento complementar dentre outros mecanismos de flexibilização.<sup>55</sup>

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo autoriza a implementação de projetos de sustentabilidade pelos países desenvolvidos, nos países em desenvolvimento, como uma forma de cumprir parte de seus compromissos e pelos quais serão emitidos Reduções Certificadas de Carbono - RCE, podendo, inclusive, ser negociadas no mercado de carbono, conforme prevê o art. 12.3 do Protocolo

3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo:

- (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões;
- (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela

---

<sup>54</sup> Protocolo de Quioto à Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, art. 3.1. Disponível em: < [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0012/12425.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf) >. Último acesso em: 23 de set. de 2011.

<sup>55</sup> Protocolo de Quioto à Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, art. 12.1.

Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

Sendo assim, o MDL é uma forma de obtenção de recursos financeiros por parte dos países em desenvolvimento, em relação aos países desenvolvidos, com o objetivo de propiciar projetos sustentáveis, enquanto para os países desenvolvidos é uma forma de cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo, no tocante a redução de emissões, por meio dos RCE que serão negociados no mercado mundial de créditos de carbono.

Diante do exposto, Weyermüller ainda esclarece que

Por esse sistema, cada tonelada métrica de carbono que deixar de ser emitida ou for de alguma forma retirada da atmosfera no que se denomina por sequestro de carbono, através de um projeto instalado em um país em desenvolvimento, poderá ser objeto de comercialização com países que precisam cumprir suas metas e não o conseguem devido a circunstâncias próprias, promovendo assim o desenvolvimento sustentável através de um incentivo econômico.<sup>56</sup>

Mister, se faz ressaltar a existência de várias críticas em relação ao Protocolo de Quioto, dentre elas, pode-se citar o fato de que as metas que foram traçadas, em razão do aceleração do aquecimento global, hoje já não seriam mais eficazes, ou seja, a velocidade em que evolui a crise ambiental não foi acompanhada pelas metas do Protocolo, sendo considerado, portanto, um documento defasado. Outra crítica frequentemente utilizada é fundamentada na mercantilização dos créditos de carbono, alegando que com isso os países desenvolvidos estariam pagando para poder poluir e conseqüentemente não haveria redução nenhuma nos impactos ambientais.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> WEYERMÜLLER, p. 137.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 143-144.

Ocorre que, mesmo considerando tais críticas, o fato é que o Protocolo de Quioto é o único tratado internacional vigente no combate às mudanças climáticas, sendo assim, outras alternativas devem ser elaboradas e apresentadas, de forma que possam se tornar viáveis e de aplicação prática.

### **2.3.4.2 Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável de Johannesburgo**

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, teve como intuito reafirmar os compromissos assumidos nas conferências anteriores, em relação ao desenvolvimento sustentável.

Convém notar que, a Declaração de Johannesburgo não acrescentou nenhum avanço significativo em relação aos princípios e programas lançados pela RIO/92, o que houve na realidade, segundo Padilha foi

apenas uma constatação de que o meio ambiente global continua sofrendo, com significativa perda de biodiversidade, esgotamento de estoques pesqueiros, desertificação de grandes áreas de solo, efeitos adversos da mudança do clima, desastres naturais cada vez mais frequentes e devastadores, e o prosseguimento da poluição do mar, do ar, da água, além do crescimento da distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, causando um profundo abismo que divide a sociedade global entre ricos e pobres, privando milhões de pessoas de uma vida digna.<sup>58</sup>

Diante dessa situação, levando-se em consideração que a globalização se intensificou de maneira esmagadora, a partir da década de 1990, durante a própria RIO/92, aumentando dessa forma, ainda mais a dimensão dos desafios para a implementação do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>58</sup> PADILHA, op. cit., p. 98.

Em virtude dessas considerações, a Cúpula aprovou a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e do Plano de Aplicação das decisões da Conferência Mundial sobre o desenvolvimento sustentável, onde os compromissos em prol do desenvolvimento sustentável foram reafirmados, promovendo e fortalecendo os planos locais, nacionais, regionais e mundiais, bem como o comprometimento na construção de uma sociedade mundial humanitária, consciente da necessidade de se respeitar a dignidade da pessoa humana.<sup>59</sup>

Assim, diante da ausência de novos avanços propostos pela Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, fica a sensação de decepção e assim, as expectativas em relação à criação de mecanismos inovadores na promoção e implementação do desenvolvimento sustentável, devem ser guardadas para próxima Cúpula a ser realizada.

## **2.4 Princípios de direito ambiental**

Após uma breve análise em relação aos instrumentos jurídicos de direito internacional ambiental, o foco é direcionado aos princípios que norteiam o ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista que, as declarações resultantes das Conferências mundiais serviram muitas vezes como fundamento para a elaboração dos princípios consagrados pela princiologia ambiental.

Nesse sentido, cumpre ressaltar inicialmente, a que princípios são diretrizes centrais de um sistema jurídico que lhe conferem uma compreensão, além de ser um essencial apoio para a integração e interpretação da ordem jurídica.<sup>60</sup> Por tudo isso, serão destacados a seguir, alguns princípios de Direito Ambiental, que possuem importância na proteção jurídica do meio ambiente,

---

<sup>59</sup> PADILHA, p. 99.

<sup>60</sup> Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em < [http://www.cqgp.sp.gov.br/gt\\_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf](http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf) >. Último acesso em: 23 de set. de 2011.

como uma forma de efetivar a atuação do Estado, principalmente em relação ao Plano Diretor.

### **2.4.1 Princípio do desenvolvimento sustentável**

A globalização surge como um processo de integração econômica, política, cultural e social, fenômeno este atribuído ao capitalismo, que surge com o intuito de estimular o comércio internacional entre as nações, em outras palavras, é a expansão do mercado, até então restrito somente a um país, para outros mercados distantes e emergentes. Porém, tal crescimento econômico produz efeitos negativos na sociedade como um todo.

Fundamentada no modo de produção capitalista, a globalização, proporcionou, de fato, vários benefícios para humanidade, como por exemplo, os grandes avanços tecnológicos principalmente nas áreas da medicina, informática, biotecnologia etc. Mas qual o preço que o ser humano paga por tais avanços? A busca implacável pelo lucro acaba por transformar os padrões de consumo de uma sociedade, acarretando conseqüentemente nos impactos socioambientais.

Essa degradação social reflete, principalmente em relação ao meio ambiente. O homem como principal agente da degradação ambiental, acaba por piorar ainda mais essa situação, conforme aduz José Afonso da Silva

O desenvolvimento econômico tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo Homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela Natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 9ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2011a. p. 25.

Com o decorrer dos anos, tornou-se evidente que esse modo de produção era inviável. Portanto, em face da transformação sociopolítica-econômico-tecnológica, nota-se a necessidade de um modelo estatal intervencionista, com o intuito de reequilibrar o mercado econômico, resgatando, principalmente, os valores ambientais, como uma forma de se garantir o pleno desenvolvimento.<sup>62</sup>

Conforme exposto no tópico 2.4.1, viu-se que a Conferência de Estocolmo, no ano de 1972, surgiu como uma revolução de conceitos e princípios, colocando o Meio Ambiente com um maior destaque em relação à sociedade.

Dentre os vários princípios estipulados por esta Declaração, destaca-se neste momento, o princípio do desenvolvimento sustentável<sup>63</sup>, que pode ser visto no seguinte trecho da carta:

(...) A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantêm as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas<sup>64</sup>.

Cumpre ressaltar que, preliminarmente, segundo Sachs, antes da Conferência de Estocolmo havia dois grupos: os que previam a abundância (*the cornucopians*) e os catastrofistas (*doomsayers*). Os primeiros afirmavam que a preocupação excessiva com o meio ambiente era descabida, e dessa forma

---

<sup>62</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 7. ed. ver. atual. e ampl. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 28.

<sup>63</sup> O STF reconhece que “o princípio do desenvolvimento sustentável” é impregnado de caráter eminentemente constitucional (ADI/MC, Proc. 3.540-DF, rel. Min. Celso de Mello). Cf. Curt Trenepohl, “A supremacia do interesse nacional em matéria ambiental e os riscos para o federalismo, para o equilíbrio ambiental e para a segurança jurídica da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009, do Estado de Santa Catarina”, in FDUA 47/9 e ss., Ano 8, setembro-outubro/2009. (SILVA, op. cit., p. 27a)

<sup>64</sup> Declaração de Estocolmo. Proclame n.º 6.

atrasaria o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos rumo à industrialização, ora já alcançados pelos denominados países desenvolvidos. Por outro lado, o segundo grupo, dos pessimistas, anunciava o apocalipse, caso o crescimento demográfico e econômico, não fossem imediatamente estagnados<sup>65</sup>.

Foi então com a Conferência de Estocolmo, em que ambas as posições extremas foram descartadas, sendo que para tal, fora proposta uma alternativa média entre o que o próprio Sachs denomina como economicismo arrogante e fundamentalismo ecológico. Em outras palavras, “o crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente”<sup>66</sup>.

É, portanto, pensando nas gerações futuras que a Declaração de Princípios Estocolmo destaca em seus princípios a preocupação com a gestão adequada de recursos naturais:

**Princípio 2:** Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, a água, o solo, flora e fauna e, especialmente, as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservadas para o benefício das presentes e futuras gerações, através de um planejamento e gestão cuidadosos, quando for o caso.

**Princípio 3:** A capacidade de a terra produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, onde possível, restaurada e melhorada.

**Princípio 4:** O homem tem uma especial responsabilidade de defender e criteriosamente administrar a herança da vida selvagem e seus habitats, que se encontram agora gravemente ameaçados por uma combinação de fatores desfavoráveis. A conservação da natureza, incluindo a vida selvagem, deve, assim, ser considerada importante nos planos de desenvolvimento econômico.

**Princípio 5:** Os recursos não renováveis da Terra devem ser empregados de maneira a ser preservados contra o perigo de sua

---

<sup>65</sup> SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Garamond: Rio de Janeiro, 2002. p. 50-51.

<sup>66</sup> Ibid, p. 52.

futura exaustão, e os benefícios de sua utilização deverão ser compartilhados por toda humanidade.

Embora, a Declaração de Estocolmo tratasse de noções que levariam a compressão do que hoje é o conceito de desenvolvimento sustentável, a verdade é que essa expressão só foi usada em 1987, pelo Relatório Brundtland (Nosso Futuro em Comum), que serviu como introdução para Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO/92, onde finalmente houve sua consagração.

E é nesse sentido que encontramos em algumas doutrinas, como Séguin e Carrera, que afirmam que

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Uma vida melhor, com a satisfação das necessidades básicas para justificar uma sadia qualidade de vida, é meta imperativa para aqueles que defendem a política sustentável de desenvolvimento<sup>67</sup>.

A expressão desenvolvimento sustentável consta em 12 do total de 27 princípios elencados pela Declaração de Princípios da RIO/92, cujo quais se destacam:

**Princípio 1:** Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

**Princípio 3:** O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

**Princípio 4:** A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

---

<sup>67</sup> SÉGUIN e CARRERA, op. cit., p. 119.

No tocante a Carta Magna, encontramos várias expressões correlatas ao meio ambiente, tendo inclusive o Capítulo VI tratado exclusivamente sobre isso, mas o fato é que em nenhum momento a Constituição Federal se refere expressamente a desenvolvimento Sustentável. Todavia, em seu art. 225, são apresentados compromissos com a sustentabilidade ambiental uma vez que dispõe o seguinte:

**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.

Sendo assim, a Constituição Federal adota a proteção do equilíbrio do meio ambiente como um direito, bem como um modelo econômico de produção capitalista, que embora seja baseado na livre iniciativa e na apropriação privada de bens deverá respeitar a defesa do meio ambiente, levando em consideração os eventuais impactos ambientais, como uma forma de promover o desenvolvimento sustentável.<sup>68</sup> Assim como dispõe o art. 170, inciso VI da CF

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

(...)

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

Porém, para se alcançar tal desenvolvimento sustentável, muitos doutrinadores apresentaram indicadores de

---

<sup>68</sup> PADILHA, op. cit., p. 247.

sustentabilidade. Nesse sentido, Veiga cita como essencial, as mensagens e recomendações contidas no relatório de 2009 da Comissão para Mensuração da Performance Econômica e do Progresso Social – encabeçada pelos especialistas, Nobel Joseph E. Stiglitz e Amartya Sen. Dentre os vários pontos positivos do relatório, Veiga aponta a sua importância em esclarecer alguns pontos, afinal “uma coisa é medir desempenho econômico, outra é medir qualidade de vida (ou bem estar), e uma terceira é medir a sustentabilidade do desenvolvimento”<sup>69</sup>, sendo assim propuseram:

- 1) O PIB deve ser inteiramente substituído por uma medida bem precisa de renda domiciliar disponível, e não de produto;
- 2) A qualidade de vida só pode ser medida por um índice composto bem sofisticado, que incorpore até mesmo as recentes descobertas desse novo ramo que é a economia da felicidade;
- 3) A sustentabilidade exige um pequeno grupo de indicadores físicos, e não de malabarismos que artificialmente tentam precificar coisas que não são mercadorias<sup>70</sup>.

Sendo assim, é evidente a necessidade da substituição de indicadores de medição, como os usados para medir o PIB, devendo, portanto, ser utilizado os métodos que indiquem a qualidade de vida sob a ótica da sustentabilidade. Nas palavras de Veiga, “o desempenho econômico não poderá continuar a ser avaliado com o velho viés produtivista, e sim por medida da renda familiar disponível”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> VEIGA, José Eli da. Indicadores de sustentabilidade. In: Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados. Estudos avançados. Vol. 24, n. 68. IEA: São Paulo, 2010. p. 46.

<sup>70</sup> Ibid, p. 47.

<sup>71</sup> Ibid, p. 49.

No Brasil, pode-se citar como um excelente indicador de sustentabilidade, uma publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, denominada *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2010*<sup>72</sup>, onde será realizado um levantamento sobre os principais temas relacionados ao padrão de desenvolvimento brasileiro.

Sendo assim, o IBGE aponta como dimensões dos indicadores de desenvolvimento sustentável para o Brasil:

1. **Dimensão Ambiental:** relacionada com os objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, analisando questões relativas à atmosfera, terra, água doce, oceanos, mares e áreas costeiras, biodiversidade e saneamento;
2. **Dimensão Social:** elementos referidos à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e justiça social em relação à população, trabalho e rendimento, saúde, educação, habitação e segurança;
3. **Dimensão Econômica:** trata do desempenho macroeconômico e financeiro do País, bem como impactos no consumo de recursos naturais;
4. **Dimensão Institucional:** objetiva à orientação política, capacidade e esforço despendido pelos governos e pela sociedade na implementação do desenvolvimento sustentável.

O princípio do desenvolvimento sustentável deve servir como estrutura para todo Plano Diretor, uma vez que o desenvolvimento econômico deve ser encorajado, mas de uma forma que não prejudique o meio ambiente e consequentemente a qualidade de vida do homem, ou seja, estimulando o

---

<sup>72</sup> Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf> >.

desenvolvimento humano, seja ele físico, mental, psicológico ou emocional, com práticas que promovam a saúde e a educação, como uma forma garantidora do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

#### **2.4.2 Princípio da precaução**

O princípio da precaução está presente no Direito Alemão desde a década de 1970<sup>73</sup>, porém o marco mundial se deu com a Declaração de Princípios da RIO/92, onde dispõem em seu Princípio número 15

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

Posteriormente, temos também o art. 3.3, da Convenção-Quadro das Nações Unidas, sobre a Mudança do Clima, que estabelece que

As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível (...).

---

<sup>73</sup> Eckard Reh binder, professor da Universidade de Frankfurt, propõe que “a Política Ambiental não se limita à eliminação ou redução da poluição já existente ou iminente (proteção contra o perigo), mas faz com que a poluição seja combatida desde o início (proteção contra o simples risco) e que o recurso natural seja desfrutado sobre a base de um rendimento duradouro”. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 9ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2001. p. 49)

Posta assim a questão, é de se dizer que o princípio da precaução deve ter como pressuposto a existência de projetos potencialmente agressores ao meio ambiente, para que, assim, possa ser colocada em prática mecanismos que propiciem uma análise do impacto ambiental, visando dessa forma, sua minimização. Nesse mesmo sentido, aduz Padilha

A busca do conhecimento científico de forma ilimitada implica riscos desconhecidos e imprevisíveis. Nesse sentido, o princípio da precaução significa uma resposta aos desafios do desenvolvimento tecnológico e aos riscos coletivos que impõe a sociedade globalizada, um caminho para se conciliar os benefícios do desenvolvimento científico diante dos riscos da incerteza científica. Sugere cuidado e precaução frente ao desconhecido, pois impõe um comportamento de cautela, que não se compraz com a simples reparação do dano, mas exige comportamentos responsáveis, sem impedir ou estagnar o desenvolvimento científico e tecnológico.<sup>74</sup>

Convém ressaltar, nesse sentido, a diferença entre perigo ambiental e risco ambiental, proposto por Gerd Winter, professor da Universidade de Bremen

se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o “princípio da precaução”, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano.<sup>75</sup>

Diante do exposto, a precaução seria uma ação antecipada em relação a um risco ou um perigo. Portanto, deve haver uma preocupação com os riscos, o que não impede, de forma alguma, a realização das atividades humanas.

---

<sup>74</sup> PADILHA, op. cit., p. 249.

<sup>75</sup> apud MACHADO, op. cit., p. 49-50.

O princípio da precaução está fortemente ligado às avaliações de riscos e impactos ambientais, uma vez que o estudo de impacto, na concepção de José Afonso da Silva, “tem por objetivo avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente”.<sup>76</sup> Sendo assim, fundamental é a utilização desse princípio pelo Poder Público, sendo que sua plenitude se daria por intermédio do Plano Diretor.

### 2.4.3 Princípio da prevenção

O princípio da prevenção muito se assemelha ao princípio da precaução, tendo em vista que ambos visam uma ação antecipada em relação aos riscos que determinada atividade humana podem causar no meio ambiente.

É nesse sentido que, Tullio Scovazzi doutrina

Um desenvolvimento muito interessante do moderno Direito Internacional do Meio Ambiente está representado no princípio da precaução. Este princípio não se apresenta como uma genérica exortação à precaução com o fim de proteger o ambiente. Ao invés, ele tem um significado mais específico, querendo fornecer indicação sobre decisões a tomar nos casos em que os efeitos sobre o meio ambiente de uma determinada atividade não sejam ainda plenamente conhecidos sob o plano científico.<sup>77</sup>

Em outras palavras, enquanto a prevenção se refere a riscos ou impactos, já conhecidos pela ciência, ou seja, riscos certos e perigos concretos, a precaução, por sua vez, se refere a riscos e impactos desconhecidos, então, riscos incertos e perigos abstratos. Sendo assim, é necessário que haja certeza científica do risco ambiental, para aplicar-se a prevenção.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> SILVA, op. cit., p. 297a.

<sup>77</sup> apud MACHADO, op. cit., p. 52.

<sup>78</sup> PADILHA, op. cit., p. 254.

Assim como na precaução, há uma necessidade de um estudo antecipado sobre os impactos ambientais. Nesse sentido Machado, divide a aplicação do princípio da prevenção em cinco itens;

- 1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição;
- 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico;
- 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados;
- 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e
- 5º) estudo de impacto ambiental.<sup>79</sup>

Por fim, tendo o princípio da prevenção e o da precaução apenas uma divergência técnica quanto à forma do seu objeto, deve-se considerar, no entanto, que ambos são princípios basilares do Direito Ambiental, uma vez que, se referem à medida que evitem o surgimento das agressões ao meio ambiente.

#### **2.4.4 Princípio do poluidor-pagador**

Quando nos deparamos com esse princípio pela primeira vez, logo pensamos na afirmativa “pagar para poder poluir”. Ocorre que o princípio do poluidor-pagador não pode ser visto com esse viés, uma vez que seu conteúdo é totalmente distinto, conforme será visto a seguir.

O princípio do poluidor-pagador tem como objetivo impedir o uso gratuito dos recursos naturais e o enriquecimento ilícito do usuário em detrimento a coletividade, uma vez que aquele que se

---

<sup>79</sup> MACHADO, op. cit., p. 67.

beneficia com o uso dos recursos naturais deve suportar, sozinho, os custos advindos de tal utilização.<sup>80</sup>

No mesmo diapasão entende Fiorillo

Desse modo, num primeiro momento, impões ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que sua atividade possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos. Numa segunda órbita de alcance, esclarece este princípio que, ocorrendo danos ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação.<sup>81</sup>

O princípio do poluidor-pagador pode ser encontrado expressamente na Declaração de Princípios da RIO/92

**Princípio 16:** Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Na Constituição Federal, o princípio pode ser encontrado no art. 225, §3º, que dispõe

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados.

Em análise ao referido dispositivo, Fiorillo entende que parar aplicar o princípio do poluidor-pagador, deve haver a incidência de aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais, a saber: a responsabilidade civil objetiva; a prioridade

---

<sup>80</sup> PADILHA, op. cit, p. 256.

<sup>81</sup> FIORILLO, op. cit., p. 30.

da reparação específica do dano ambiental; e a solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente.<sup>82</sup>

Sobre a responsabilidade civil objetiva, Fiorillo afirma ser um instituto jurídico que nasceu em resposta aos constantes impactos ambientais ocasionados pelo surgimento da Revolução Industrial, uma vez que, essas modificações socioambientais alteram toda a sistemática jurídica, fazendo com que se questionem a função e a efetividade da justiça.<sup>83</sup> Portanto, a responsabilidade objetiva surge com o intuito de assegurar uma maior cobertura para a reparação de danos, possuindo como fundamento de validade constitucional o art. 225, § 3º.

O ressarcimento do dano ambiental por sua vez, pode ser realizado de duas formas: a primeira é denominada reparação natural, ou a outra por indenização em dinheiro. Porém não há a possibilidade de se escolher por um, ou outro, ou seja, primeiro deverá se buscar a reparação natural<sup>84</sup>, não sendo possível, recairá a condenação pecuniária.<sup>85</sup>

E por fim, a solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente, conforme estabelece o art. 942, caput, do Código Civil, onde serão responsabilizados solidariamente os legitimados passivos que, de alguma forma, foram causadores do dano ambiental.<sup>86</sup>

Tal princípio é de essencial importância para o Plano Diretor, uma vez que deverá ser interpretado como uma forma de impor ao poluidor à assunção dos custos da poluição, arcando

---

<sup>82</sup> Ibid, p. 31.

<sup>83</sup> Ibid, p. 32.

<sup>84</sup> O fundamento dessa prevalência da reparação natural pela indenização pecuniária pode ser vista no art. 4º, inciso VI, da Lei n.º 6.938/81, que cuida da Política Nacional do Meio Ambiente: “art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) VI- à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida”.

<sup>85</sup> FIORILLO, op. cit., p. 34.

<sup>86</sup> Ibid, p. 39.

dessa forma com todos os custos em relação à proteção ambiental. Seria uma forma de frear a produção industrial em larga escala, estabelecendo um desenvolvimento econômico mais sustentável.

#### 2.4.5 Princípio da participação

A expressão “participação” nos induz a uma noção inicial de conduta de *tomar parte*, ou ainda, *agir em conjunto*. É, portanto, visando justamente essa ação conjunta que, a Constituição Federal em seu artigo 225, consagrou a defesa do meio ambiente ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres.

Princípio este encontrado também na Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento:

**Princípio 10:** O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

Sobre a importância da participação da sociedade na proteção ambiental, Padilha aduz que em uma democracia participativa, como o nome mesmo induz, implica na participação da sociedade civil, independente da atuação por meio das organizações não governamentais. Nesse sentido, a participação da sociedade organizada deve ser vista como um complemento à

necessária atuação dos órgãos públicos em relação à proteção do meio ambiente.<sup>87</sup>

O princípio da participação pode ser encontrado também em outras legislações infraconstitucionais como o Decreto n.º 99.274/90, mais precisamente em seu art. 5º, inciso VIII, que estabelece que a composição do CONAMA será integrada por vinte representantes da sociedade civil e entidades de trabalhadores. Outro importante dispositivo a ser citado, é o Estatuto da Cidade, que estabelece a criação do Plano Diretor, em seu art. 40, § 4º, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como requisito a participação da população e das associações no seu processo de elaboração.

#### **2.4.6 Princípio da cooperação**

Se buscarmos a epistemologia das palavras “cooperação” e “participação”, notaremos certa semelhança de significados. Contudo, o princípio da cooperação em nada se assemelha com o princípio da participação.

Consoante a isso, Padilha explica que o art. 225 da Constituição Federal atribui ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Por outro lado, determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência em comum para proteger o meio ambiente, ou seja, impõe-se um dever de cooperação que estende a todos os entes federativos. Disciplina ainda o art. 23, parágrafo único, da CF, que somente Lei complementar fixará normas de cooperação entre os entes políticos, objetivando-se o desenvolvimento e bem-estar nacional.

Tendo em vista, a importância da atuação conjunta e coordenadas dos entes federativos, juntamente com a sociedade, estabeleceu a Declaração de Estocolmo:

---

<sup>87</sup> PADILHA, op. cit., p. 260.

**Princípio 22:** Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de jurisdição.

**Princípio 24:** Todos países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir, e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania os interesses de todos os Estados.

Além do referido instrumento, pode-se citar a Declaração da RIO/92, que dentre vários dispositivos que mencionam o princípio da cooperação, pode-se destacar:

**Princípio 5:** Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

**Princípio 7:** Os Estados e todas as pessoas deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade para degradação do ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.

**Princípio 12:** Os Estados deveriam cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto, o qual levará ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável de todos os países, a fim de abordar adequadamente as questões da degradação ambiental. As medidas de

política comercial para fins ambientais não deveriam constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, nem uma restrição velada ao comércio internacional. Deveriam ser evitadas medidas unilaterais para solucionar os problemas ambientais que se produzem fora da jurisdição do país importador. As medidas destinadas a tratar os problemas ambientais transfonteiriços ou mundiais deveriam, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

Fica demonstrado, portanto, que o princípio da cooperação visa uma participação solidária de todos os entes federativos, na prática de ações conjuntas, na busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **2.4.7 Princípio da função socioambiental da propriedade**

O direito à propriedade é uma garantida de todos, direito esse atribuído pela Constituição Federal como um direito essencial para a existência de uma vida digna, tendo sido inserido no rol de direitos e garantias fundamentais, conforme estabelece em seu art. 5º, inciso XXII.

O conceito de direito de propriedade foi modificando com o tempo, e sua evolução proporcionou uma nova concepção para seu exercício, passando de absoluto, para um exercício variável, onde se vincula uma utilização sustentável ao uso e a fruição da propriedade. A finalidade do princípio da função social da propriedade é fazer submeter o interesse individual ao interesse coletivo, ou seja, o direito à propriedade só será garantido, se sua função social for cumprida.<sup>88</sup>

Nesse mesmo diapasão, a Constituição Federal de 1988 contempla a Função Social da Propriedade como princípio geral da atividade econômica, conforme estabelece em seu art. 170, inciso III, bem como o inseriu no rol de Direitos e Deveres Individuais e

---

<sup>88</sup> PADILHA, op. cit., p. 271.

Coletivos, em seu artigo 5º, inciso XXIII. Contudo, o conteúdo referente à Função Social, pode ser definido em relação à propriedade rural pelo art. 186 e em relação à propriedade urbana pelo art. 182, §2º, 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.

(...)

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

Ou ainda, segundo o Código Civil, em seu artigo 1228, § 1º:

**§ 1º** O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, à flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Sendo assim, a Constituição atribui ao Município exigir do proprietário do solo que promova adequado aproveitamento, conforme dispõe o art. 182, §4º

§ 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 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.

Em virtude dessas considerações, embora a Constituição não utilize o termo princípio da função socioambiental da propriedade, o fato é que todos os dispositivos mencionados acima utilizam a expressão “função social da propriedade” com um viés ambiental.<sup>89</sup>

A compreensão dessa inclusão da função socioambiental da propriedade como direito fundamental é de extrema importância, uma vez que atendendo as necessidades coletivas, a função social da propriedade se torna uma ferramenta essencial no combate à marginalização da população e conseqüentemente um mecanismo eficaz na redução dos impactos ambientais.

#### **2.4.8 Princípio da responsabilidade integral**

Tendo em vista que o meio ambiente é um bem jurídico indisponível, a Constituição Federal não poderia deixar de responsabilizar o causador do dano ambiental impune, nesse sentido é que dispõe em seu art. 225, § 3º:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O poluidor, pouco importando se pessoa física ou jurídica, deverá arcar com as consequências de sua conduta lesiva contra o meio ambiente, respondendo civil, administrativa e até penalmente, de forma concomitante, devendo restaurar, recuperar e reparar o meio ambiente, independente de existência culpa. Em outras palavras, se aplicará a ele a teoria da responsabilidade

---

<sup>89</sup> Ibid, p. 275.

objetiva, já mencionada anteriormente como um dos aspectos previstos para se aplicar o princípio do poluidor-pagador.

É nesse sentido que a declaração de Princípios da RIO/92 atribui a criação de um sistema amplo de responsabilização pelos danos ambientais ao afirmar que:

**Princípio 13:** Os estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira diligente e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

Sendo assim, ao se considerar que a lesão ao meio ambiente atinge toda sociedade, portanto, é dever do Estado a manutenção do equilíbrio ambiental, devendo responsabilizar de forma objetiva todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a prática do ato lesivo, protegendo, assim, o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

## Capítulo 3

### O papel do estado e da sociedade na promoção do desenvolvimento sustentável

Diante do exposto, viu-se que a revolução industrial, seguida do fenômeno da globalização, elevou o crescimento populacional nas cidades por todo mundo. E esse crescimento urbano desordenado acarretou em um desmazelo da sociedade como um todo, uma vez que causou o aumento da marginalização da população, sem falar nos constantes impactos ambientais.

Surge, portanto, a necessidade que o Estado intervenha nas atividades humanas, por intermédio de políticas públicas baseadas nos tratados internacionais e nos princípios de direito ambiental, como uma forma de assegurar a toda sociedade, a manutenção e proteção de um meio ambiente saudável.

#### 3.1 Políticas públicas

Posto que o crescimento urbano desordenado contribuiu consideravelmente em relação aos impactos sociais e ambientais, surge, portanto, o Estado se utilizando dos tratados internacionais e dos princípios de direito ambiental para intervir nas atividades humanas, visando sempre à proteção do meio ambiente e o bem-estar da coletividade.

Portanto, é com fundamento nesses tratados internacionais e nos princípios que norteiam o direito ambiental, que o Estado

passará a elaborar políticas públicas que visem à proteção ambiental para as gerações presentes e futuras.

Sobre o conceito de políticas públicas, Séguin afirma ser um conjunto de objetivos informativos dos programas de ação governamental e medidas executadas para atingir o objeto almejado.<sup>1</sup> Já na concepção de Padilha entende-se como políticas públicas, o conjunto de normas jurídicas e atos que objetivam proporcionar uma melhoria nas condições de vida da coletividade, nos aspectos social, econômico e político.<sup>2</sup>

Com base nesse entendimento de limitação do crescimento, afrontando dessa forma os impactos sociais e ambientais, proporcionando, portanto, um desenvolvimento sustentável, entende Ebenezer Howard<sup>3</sup> ao estabelecer para o urbanismo o antigo conceito grego de limite natural de crescimento ao afirmar que o

congestionamento de massa e sem propósito da grande metrópole, com seus cortiços, sua poluição industrial e suas jornadas cada vez mais longas para o trabalho, opôs um tipo de cidade mais orgânico: uma cidade limitada, desde o princípio, em número em número de habitantes e densidade de habitações, numa área limitada, organizada para realizar todas as funções essenciais de uma comunidade urbana, negócios, indústria, administração, educação, equipada também com um número suficiente de parques públicos e jardins privados, a fim de guardar a saúde e manter a suavidade de todo o ambiente.

Ademais, como já visto anteriormente, o Estatuto da Cidade estabelece alguns limites em relação ao controle do crescimento urbano. Porém, sua efetividade só será realizada por intermédio da aplicação de algumas políticas públicas. Políticas estas que deverão visar sempre um desenvolvimento urbano mais sustentável, conforme será visto a seguir.

---

<sup>1</sup> SÉGUIN, op. cit., p. 233.

<sup>2</sup> PADILHA, op. cit., p. 119.

<sup>3</sup> Apud MUMFORD, op. cit., p. 556.

### 3.1.1 Política Nacional do Meio Ambiente

Diante da necessidade de aplicação de políticas públicas ambientais, que visem o desenvolvimento sustentável de toda sociedade, é que surge a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que define a Política Pública Nacional do Meio Ambiente, tendo por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, bem como assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.<sup>4</sup>

Deve se enaltecer a importância de um texto normativo dessa natureza, que busca direcionar as atividades político-administrativas num sentido ambiental. Contudo, muitos autores criticam tais princípios propostos pela PMNA, pois afirmam que na

---

<sup>4</sup> Política Nacional do Meio Ambiente. Lei n.º 6.938/81, art. 2.º.

realidade eles se assemelham muito mais à noção de programas e metas do que princípios propriamente ditos.<sup>5</sup>

Sendo assim, os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente que visam à compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, devem possuir os seguintes objetivos:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.<sup>6</sup>

A Política Nacional do Meio Ambiental é instrumento de grande importância no plano jurídico, pois estabelece um tratamento global na defesa da qualidade ambiental do país. Outro

---

<sup>5</sup> PADILHA, op. cit., p. 122.

<sup>6</sup> Política Nacional do Meio Ambiente, art. 4º.

fator importante, estabelecido pelo diploma legal é a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que será analisado a seguir.

### 3.1.1.1 Sistema Nacional do Meio Ambiente

O SISNAMA é um conjunto de órgãos e instituições ambientais em todos os níveis da Administração, que visam o cumprimento dos mecanismos de proteção ambiental, responsáveis pela melhoria da qualidade ambiental.

O art. 6º da Lei 6.938/81 estrutura o Sistema Nacional do Meio Ambiente, da seguinte forma:

- I - órgão superior: o **Conselho de Governo**, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;
- II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (**CONAMA**), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
- III - órgão central: a **Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República**, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- IV - V - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;
- V - **Órgãos Seccionais**: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo

controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

- VI - **Órgãos Locais:** os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.<sup>7</sup>

Diante essa forma de distribuição de competências, estipulada pelo dispositivo supracitado, cada órgão do SISNAMA ficou responsável por cumprir seus objetivos de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, no que couber em relação as suas atribuições e jurisdição.

### **3.1.1.2 Conselho Nacional do Meio Ambiente**

De todos os órgãos que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é um dos mais atuantes e expressivo, tendo sua competência estabelecida pelo art. 8º da LPMA:

- I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.
- II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.
- III - REVOGADO pela Lei 11.941/09.
- IV - VETADO
- V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público,

---

<sup>7</sup> Grifo nosso.

em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

- VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
- VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Dentre as competências do CONAMA, Padilha destaca como a de maior importância o poder para estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, padrões nacionais de controle de poluição, de manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos naturais, e para deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. As resoluções do CONAMA são documentos normativos de caráter compulsório, referentes à proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos ambientais.<sup>8</sup>

### **3.1.1.3 Zoneamento ambiental**

Após apresentar os mais importantes órgãos criados pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, busca-se nesse tópico o estudo do instrumento de zoneamento ambiental, previsto no art. 9, II da referida lei.

Cumpre ressaltar, para fins de conceituação, o entendimento de Padilha ao afirmar que

Trata-se, na verdade, de um conjunto de exigências legais referidas ao ordenamento do solo e do espaço físico, que acabam por impor a aplicação da função socioambiental da propriedade, limitando a sua utilização e destinação, não mais cabendo sua

---

<sup>8</sup> PADILHA, op. cit., p. 127-131.

utilização de acordo com a concepção clássica do direito de propriedade, de conotação meramente individualista<sup>9</sup>.

Nesse sentido, ainda aponta Silva, que o zoneamento consiste na repartição do território municipal, levando-se em consideração a destinação e o uso do solo sobre três aspectos:

Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em *zona urbana*, *zonas urbanizáveis*, *zonas de expansão urbana* e *zona rural* – o que define a qualificação urbanística do solo (...). Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso – o que consubstancia o zoneamento de *uso* ou *funcional*. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona.<sup>10</sup>

Diante do exposto, Silva atribui ao zoneamento ambiental, uma maior ênfase à proteção de áreas de interesse ambiental, sendo para tal um zoneamento de uso e ocupação do solo, uma vez que por intermédio dele, se buscará o bem-estar e a qualidade de vida de toda população.<sup>11</sup>

Sendo assim, devido sua natureza, o zoneamento ambiental estará presente, em sua essência, em todos os tipos de zoneamentos, seja ele Industrial<sup>12</sup>, ou Urbano<sup>13</sup>, uma vez que ambos visam a ordenação de uso e ocupação do solo.

Salienta-se ainda, que posteriormente, com a regulamentação realizada pelo Decreto nº 4.297/02, fora

---

<sup>9</sup> Ibid, p. 136

<sup>10</sup> SILVA, Direito urbanístico brasileiro. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 237c.

<sup>11</sup> SILVA, op. cit., p. 276a.

<sup>12</sup> O Zoneamento Industrial foi estabelecido pela lei federal 6.803/80, onde traz apenas a classificação das zonas de uso industrial. Silva inclui ainda como Zoneamento Ambiental: o Zoneamento para Pesquisas Ecológicas; o Zoneamento em Áreas de Proteção Ambiental; o Zoneamento em Parque Públicos; o Zoneamento Costeiro; e Zonas de Amortecimento. (SILVA, p. 281a)

<sup>13</sup> O Zoneamento Urbano, por sua vez, previsto pela Constituição Federal em seus art. 30, VIII e 182, trata do desenvolvimento social da cidade, levando-se em conta as formas de uso e ocupação do solo. (SILVA, p. 279a)

estabelecido critérios para o estabelecimento do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, que em seu art. 2º dispõe:

O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Outrossim, deve-se atribuir ao zoneamento a natureza de procedimento urbanístico, que possui como objetivo a regulação e manutenção do uso da propriedade e do solo, almejando sempre o interesse da coletividade<sup>14</sup>. Trata-se de um instrumento de suma importância, devendo incorporar o Plano Diretor, como uma forma de proporcionar o desenvolvimento promissor e sustentável a todos Municípios.

### **3.1.2 ICMS ecológico**

A Constituição Federal em seu art. 158, inciso IV, estipula que 25% do ICMS arrecadado deverá ser repassado aos Municípios, e que os critérios para esse repasse deverão seguir as seguintes proporções:

- I- Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II- Até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.<sup>15</sup>

Diante do referido dispositivo, nota-se que a maior parte do repasse, ou seja, três quartos são baseados na industrialização do

---

<sup>14</sup> SILVA, op. cit., p. 238c.

<sup>15</sup> Constituição Federal, art. 158, parágrafo único.

Município. Essa atitude tomada pela legislação faz com que as administrações municipais tenham interesse na realização de uma maior quantidade de operações comerciais e industriais em seu território. Ocorre, entretanto, que segundo Orlando e Gudiño

Tal fato, apesar de estimular a geração de riquezas e empregos, implica, quase que invariavelmente, duas conseqüências: na baixa destinação de recursos às centenas de Municípios em que a industrialização não se demonstra pujante e na degradação do ambiente, em relação aos que, na ânsia de aumentar os recursos disponíveis, acabam por industrializar a região desordenadamente.<sup>16</sup>

Em virtude dessas considerações, um dos mais eficientes mecanismos na preservação ambiental, através da intervenção do Estado, é o ICMS ecológico. Orlando e Gudiño afirmam que por meio desse mecanismo, a distribuição dos repasses de ICMS aos Municípios, levará em conta as administrações que se esforçam para um meio ambiente sadio, destinando, assim, uma maior parte do ICMS arrecadado pelo Estado.<sup>17</sup>

O primeiro Estado a instituir o ICMS ecológico foi o Paraná, através da Lei Complementar n.º 59 de 1991. Sendo que posteriormente outros Estados passaram a adotar, como: Acre, Amapá, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Piauí, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul.<sup>18</sup>

Portanto, devido o fato do ICMS ecológico poder ser implementado por lei estadual, cada um dos Estados, poderão estabelecer diferentes montantes e critérios para distribuição da renda, sendo que nesse sentido, doutrina Scaf e Tupiassu:

---

<sup>16</sup> ORLANDO, Breno Ladeira Kingma. GUDIÑO, Daniel Mariz. Instrumentos tributários e financeiros utilizados no Brasil para a proteção do Meio Ambiente: Uma análise crítica. In: ORLANDO, Breno Ladeira Kingma. GUDIÑO, Daniel Mariz. TROUW, Ernesto Johannes. GONÇALVES, Fábio Fraga. MUNIZ, Igor. MURAYAMA, Janssen Hiroshi (coord.). Direito Tributário Ambiental. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009. p. 96.

<sup>17</sup> Ibid, p. 97.

<sup>18</sup> Informação disponível em < <http://www.icmsecológico.org.br/> >. Último acesso em 23 de abr. de 2018.

Os valores e critérios legalmente estabelecidos passam então a ser quantificados diante dos dados fáticos, proporcionando a definição de um ranking ecológico dos municípios. Deste modo, cada município receberá um montante proporcional ao compromisso ambiental por eles assumido, o qual será incrementado conforme a melhoria da qualidade de vida da população.<sup>19</sup>

Convém ressaltar que, um dos pontos altos do ICMS ecológico é o fato de não ser necessária à criação de um novo tributo, não proporcionando dessa forma, qualquer ônus ao Estado e sequer um aumento da carga tributária aos contribuintes. Trata-se, unicamente, da adoção de critérios ambientais para a repartição das receitas obtidas por intermédio da União.<sup>20</sup>

Conforme exposto, nota-se que o muitos Estados promovem o ICMS Ecológico, e vários municípios já foram contemplados, como o caso do Município de Cianorte no Estado do Paraná que recebeu R\$ 848.984,59 (oitocentos e quarenta e oito mil novecentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos) em 2009, e por conta disso, presenteou a população com quatro importantes obras para a cidade: uma nova ciclovia de 2.100 metros, que acompanha toda a extensão da pista de caminhada “Valter Peternella”; além da ciclovia, a pista “Valter Peternella” recebeu benfeitorias como a instalação de alambrados e o plantio de mudas de espécies nativas; a Prefeitura realizou também, benfeitorias em outra pista de caminhada, a “Ângelo Palaro”, na qual foram instalados alambrados de proteção e plantadas mudas de espécies nativas<sup>21</sup>.

Portanto, com a implementação do ICMS ecológico, os Estados estariam abandonando o caráter meramente capitalista,

---

<sup>19</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 737.

<sup>20</sup> IBID, p. 737.

<sup>21</sup> Informação disponível em < <http://www.icmsecológico.org.br/> >. Último acesso em 03 de mai. de 2018.

uma vez que, ao alterar a forma de repartição de rendas, estaria beneficiando os Municípios que contribuísssem para preservação ambiental e conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida para toda população. Posta assim a questão, o fato é que o ICMS ecológico é um importante mecanismo de proteção ambiental, que deveria ser adotado por todos os entes federativos, como uma forma de se alcançar o desenvolvimento sustentável e garantir o princípio da dignidade humana a toda sociedade.

### **3.1.3 Edificação compulsório, IPTU progressivo e desapropriação urbanística**

O art. 5º do Estatuto da Cidade dispõe sobre parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo se fixar condições e prazos para implementação da referida obrigação, como uma forma de exercer a função social da propriedade.

Sobre função social da propriedade, entende Ribeiro:

Efetivamente, afirma-se que o proprietário tem o dever de exercer o direito de propriedade de acordo com os interesses da coletividade, cabendo lhes apenas direcionar-lhe o exercício acordo as orientações da política social do município. Sob o ponto de vista moderno, a função social da propriedade é tida como fórmula de conciliação do individual e do social, constituindo elemento inerente ao direito de propriedade.<sup>22</sup>

Sendo que o art. 5º ainda estabelece que os referidos prazos ofertados para o cumprimento da obrigação, não poderão ser inferiores a um ano para apresentação dos projetos, a contar da notificação e dois anos para iniciar as obras a partir de sua aprovação.

No caso de não-cumprimento das condições para edificação ou utilização compulsória, ou seja, a não-aplicação da função social

---

<sup>22</sup> Ibid, p. 239.

da propriedade, o Município, por sua vez, poderá criar um IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração de alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.<sup>23</sup> Essa forma de tributação não deve ser considerada como uma arrecadação, mas sim como uma penalização pela quebra do dever de uso adequado do solo urbano, mantendo assim um caráter de extrafiscalidade.<sup>24</sup>

Nesse sentido, a progressividade do imposto em razão do princípio da justiça fiscal, onde o art. 145, § 1º, da Constituição federal, possibilita a aplicação de um tributo maior para aquele que possui uma renda maior, não deve ser confundido com a progressividade proposta pelo Estatuto da Cidade, conforme propõe Ribeiro

O sistema jurídico brasileiro oferece uma forma especial de progressividade, que é a progressividade no tempo, prevista no art. 182 da Constituição Federal. Tal progressividade tem por finalidade desestimular os proprietários de imóveis de os manterem contrariando os planos de urbanização das cidades. Esta progressividade não é um instrumento de justiça tributária. Trata-se de instrumento da política urbana.<sup>25</sup>

Por fim, a implementação do IPTU se mostra essencial para conter o crescimento desordenado da cidade, uma vez que ao cumprir a função social da propriedade estaremos atendendo os interesses sociais, proporcionando um desenvolvimento sustentável, respeitando o meio ambiente e melhorando, assim, as condições de vida da população.

Como última saída ainda, o Estatuto da Cidade poderá promover a desapropriação com pagamento de títulos da dívida

---

<sup>23</sup> Estatuto da Cidade, art. 7º.

<sup>24</sup> Sobre esse caráter de extrafiscalidade, o STF entendeu ser admissível a cobrança de um imposto progressivo, para garantir o cumprimento da função social da propriedade (art. 156, § 1º, e art. 182 da CF). RE 153.771, Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 20 de novembro de 1996. No mesmo sentido, STF – AGRAG 222172-SP Ag. Reg. Em Ag. De Instr. ou de Petição, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 10 de novembro de 1998, DJ 05 de fevereiro de 1999, p. 1681. (PADILHA, op. cit., p. 421).

<sup>25</sup> RIBEIRO, op. cit., p. 238.

pública. Segundo Marinela<sup>26</sup> a desapropriação urbanística, assim como acontece com a rural e a confiscatória, pode ser enquadrada como uma desapropriação sancionatória, uma vez que decorre de uma prática ilegal, decorrente de um interesse social relativo ao descumprimento da função social da propriedade.

Além disso o caráter sancionatório fica mais evidente, quando tratamos sobre o pagamento da indenização, uma vez que não se aplica aqui a regra geral, ou seja, uma indenização prévia, justa e em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública, em de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas. Estabelecendo ainda em relação ao montante da indenização, no art. 8º do Estatuto da Cidade que:

§ 20 O valor real da indenização:

- I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 20 do art. 50 desta Lei;
- II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

No que tange ao procedimento utilizado, Marinela esclarece que

Para essa modalidade de desapropriação, não há previsão de procedimento específico, seguindo assim a previsão do Decreto-Lei nº 3.365/41. Em relação ao aproveitamento do imóvel, esse ocorrerá pelo próprio Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, sempre precedida de procedimento licitatório<sup>27</sup>.

O uso da desapropriação urbanística seria um excelente instrumento para manutenção e preservação da função social da cidade, uma vez que os imóveis ou terrenos irregulares e que não fossem destinados à suas funções sociais, poderiam ser

---

<sup>26</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 935.

<sup>27</sup> MARINELA, op. cit., p. 937.

remanejados pelo Poder Público para que pudessem atender as necessidades da própria cidade, como construção de núcleos habitacionais, centros de atendimento à população, ou até mesmo centros de recreação e lazer, como aconteceu no Município do Rio Branco, no Acre, onde uma área com cerca de 2,5 quilômetros de extensão foi desapropriada, sendo realizado no local um trabalho de urbanização, com recuperação ambiental, construção de áreas de lazer, passeio público, quadra poliesportiva, ciclovia, academia comunitária e iluminação pública, contemplando cerca de 1.600 famílias, sendo que neste caso as famílias que foram desalojadas, foram transferidas para imóveis novos e estruturados<sup>28</sup>.

Em outras palavras, para que isso seja efetivado, inicialmente o proprietário será intimado para promover a utilização correta nos termos do Plano Diretor, podendo inclusive ser lhe cobrado um IPTU progressivo e, em último caso se a função social não for exercida, o imóvel ou terreno será entregue ao Poder Público para que promova uma utilização socialmente mais justa.

### **3.1.4 Código Florestal**

O Código Florestal surgiu com a entrada em vigor da Lei 4.771/65, lei essa que foi recepcionada pela a Constituição de 1988 e que trata sobre a proteção especial às florestas e demais formas de vegetação do território brasileiro, constituindo um relevante limite legal às degradações ambientais impostas pelo desmatamento irracional.

O Código estabeleceu dois importantes instrumentos que visam à proteção e preservação das florestas e vegetações por todo território nacional, a saber: a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal.

---

<sup>28</sup> Disponível em: < <http://www.agencia.ac.gov.br/governo-inaugura-parque-palheiral-nesta-sexta-feira/> > Último acesso em 03 de maio de 2018.

Entretanto, após muitas discussões no Congresso Nacional, finalmente um novo texto foi aprovado, por intermédio do PL 1.876/99, que acarretou na promulgação da Lei n.º 12.651/12, conhecido como Novo Código Florestal. Sendo que as principais alterações trazidas pela nova lei, no que tange a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano sustentável, verifica-se a seguir.

### **3.1.4.1 Área de preservação permanente**

Conforme citado acima, um dos principais instrumentos de proteção do meio ambiente apresentado pelo Novo Código Florestal são as áreas de preservação permanente, conforme estabelece em seu art. 3º, inciso II a

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Nesse sentido, a área de preservação permanente possui uma finalidade ecológica, que visa preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo da fauna e flora, a proteção do solo, como uma forma de assegurar o bem-estar da população. Nota-se, portanto, a presença da já mencionada função socioambiental da propriedade.<sup>29</sup>

Cumpr-se ressaltar que, o Código Florestal proíbe a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente, admitindo apenas em caráter de exceção, quando houver prévia autorização do Poder Executivo Federal, para necessária execução

---

<sup>29</sup> PADILHA, op. cit., p. 332.

de projetos de utilidade pública ou interesse social.<sup>30</sup> Corroborando para o entendimento, Padilha afirma que

O Código Florestal admite a supressão da APP, como exceção à regra, somente em caso de utilidade pública ou interesse social, que deverão ser devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, autônomo e prévio, e somente se não houver alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Deve, neste caso, o órgão ambiental competente indicar, previamente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.<sup>31</sup>

Em virtude dessas considerações, o CONAMA elaborou a Resolução 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública e interesse social que possibilitam a supressão das APPs, sendo elas

- a) **De utilidade pública:** as atividades de segurança nacional e proteção sanitária, as obras destinadas a serviços públicos de transporte, saneamento e energia; atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, implantação de área verde pública em área urbana; pesquisa arqueológica; e obras para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados, inclusive para projetos privados de aquicultura.
- b) **De interesse social:** as atividades imprescindíveis à prevenção, combate e controle do fogo, erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas; atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar; regularização fundiária sustentável de área urbana; atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho; intervenção ou suspensão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Código Florestal, Lei 12.651/02, art. 8º.

<sup>31</sup> PADILHA, op. cit., p. 338.

<sup>32</sup> Resolução CONAMA 269/2006. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/portalweb/hp/9/docs/legisparcel\\_18.pdf](http://www.mp.gov.br/portalweb/hp/9/docs/legisparcel_18.pdf)

Em relação à manutenção das áreas de preservação permanente provocados pela falta de conscientização da sociedade civil, ocupação irregular, além da falta fiscalização efetiva pelo Estado, Padilha afirma existir três posicionamentos jurisprudenciais

A de que incide a aplicabilidade da indenização da cobertura vegetal, no sentido de estimular quem preservou; o da inaplicabilidade da indenização, uma vez que áreas de preservação permanente não tem caráter de produção econômica e, portanto, não são passíveis de indenização; e o da aplicabilidade da indenização, quando comprovada a possibilidade de uso.<sup>33</sup>

Sendo assim, embora haja vários entendimentos jurisprudenciais, o STF por sua vez entende que são integralmente indenizáveis as matas e revestimentos vegetais que recobrem áreas dominais privadas, objeto de desapropriação ou sujeitas a limitações administrativas, mesmo que integrantes de áreas de preservação permanente.<sup>34</sup>

### **3.1.4.2 Reserva legal**

O Código Florestal em seu art. 3º, inciso III, traz a definição de Reserva Legal como uma

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativas;

---

<sup>33</sup> PADILHA, op. cit., p. 339.

<sup>34</sup> STF – Segunda Turma; AI 677647 Agr/AP – Amapá; Rel. Min. Eros Grau; Julgamento 20/05/2008; Data da decisão: 20/05/2008; Fonte: DJe 102, 06/06/2008; p. 01451; Precedentes: RE 100.717 (RTJ 108/1314); RE 134.297-SP (RTJ 158/205); RE 267.817-SP (RTJ 184/322). (PADILHA, p. 341.).

A Reserva Legal é considerada uma proteção jurídica em relação às florestas e outras formas de vegetação existentes em propriedades públicas ou privadas, que limitam o direito de propriedade, uma vez que determina serem mantidos, limites mínimos de cobertura vegetal. Nesse sentido aduz Padilha

Trata-se de um limite imposto ao direito de propriedade uma vez que não pode ser suprimido, podendo apenas ser utilizado sob o regime de manejo florestal sustentável, assim sendo, o que se proíbe é a supressão da cobertura vegetal, inclusive o corte raso. Trata-se, assim, de importante instrumento jurídico de proteção à reserva florestal do País, que por sua vez, é elemento essencial para a manutenção do equilíbrio ecológico.<sup>35</sup>

Sendo assim, estabelece o art. 12 do Novo Código Florestal como áreas de Reserva Legal, para diversas regiões do país, mantendo a seguinte proporção:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

O art. 14 do mesmo *codex*, estabelece ainda que a área da localização da Reserva Legal, dentro da propriedade rural, deverá ser aprovada pelo Sisnama órgão ambiental competente, devendo cumprir a função social da propriedade com base nos seguintes indicadores:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico

---

<sup>35</sup> Ibid, p. 343.

- III - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;
- IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e
- V - as áreas de maior fragilidade ambiental.

Nesse sentido, o Novo Código ainda previu que o registro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural – CAR, desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, conforme estabelece o art. 18, § 4º.

Desta forma, cumpre destacar que tanto a área de preservação permanente, como a área de Reserva Legal, são institutos importantíssimos de Direito Ambiental, que visam proporcionar um efetivo desenvolvimento sustentável, ao estabelecer limites no crescimento, exploração e desenvolvimento urbano e rural.<sup>36</sup>

### **3.2 Conscientização por intermédio da educação**

A globalização, por intermédio da expansão intensa e desordenada do comércio gera um grande impacto na sociedade como um todo, tendo uma atuação ainda mais avassaladora em relação às questões ambientais.

O desenvolvimento tecnológico surge como um instrumento eficiente para impulsionar o crescimento industrial, onde os recursos naturais são explorados em escala mundial. O processo de globalização, sob o modo de produção capitalista, cria nos seres humanos uma prática consumista de retirar do meio ambiente, industrializar, consumir e depois logo descartar, dando pouca importância com a reposição, sem pensar nas gerações futuras. Pensamento este que perdura por muitas décadas.

---

<sup>36</sup> Prazo proposto pelo Programa Mais Ambiente, instituído pelo decreto n. 7.029/09, que tem como objetivo promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis, concedendo um prazo de 3 anos para adesão dos beneficiários, por intermédio do Termo de Adesão e Compromisso.(PADILHA, op. cit., p. 346.)

A degradação ambiental começa a apresentar níveis catastróficos até então desconhecidos, ou até mesmo, ignorados. Mas a verdade é que começa a surgir por parte da sociedade, uma nova consciência e, a partir daí, buscam-se alternativas para frear esse consumo desenfreado, assim como um desenvolvimento econômico/social mais saudável.

Conforme exposto anteriormente, viu-se que a Conferência de Estocolmo, em 1972, surgiu como uma revolução de conceitos e princípios, colocando o Meio Ambiente com um maior destaque em relação à sociedade. Dentre os vários princípios estipulados por esta Declaração, destaca-se o princípio do desenvolvimento sustentável, que pode ser visto no seguinte trecho da carta:

(...) A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantêm as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas<sup>37</sup>.

Convém ressaltar, no entanto, que para se falar em desenvolvimento sustentável, há a necessidade da existência, a *priori*, de uma consciência ambiental. E, é nesse sentido que Morin<sup>38</sup> afirma necessitarmos de uma reforma do pensamento, de uma reforma do ensino, processo esse que deve ter cooperação da coletividade.

Sendo assim, muito antes da criança passar pelo processo de aprendizado escolar, ele em tese já deveria ter presenciado a influência educacional em seu meio social ou âmbito familiar, ocasião esta em que aprenderia as denominadas atitudes fundamentais e morais, em outras palavras, como conviver em sociedade.

---

<sup>37</sup> Declaração de Estocolmo. Proclame n.º 6.

<sup>38</sup> MORIN, Edgar. Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar. Garamond: Rio de Janeiro, 2004. p. 33.

Todos esses atos, os quais as crianças devem aprender no seio familiar, Fernando Savater denomina como socialização primária, sendo que após essa etapa ficará a cargo das instituições educacionais, amigos e local de trabalho, a responsabilidade pela socialização secundária. O autor complementa ainda que, se “a socialização primária tiver se realizado de modo satisfatório, a socialização secundária será muito mais frutífera”<sup>39</sup>.

É nesse sentido também que entende Gabriel Chalita, ao afirmar que “a preparação para a vida, a formação da pessoa, a construção do ser são responsabilidades da família. É essa a célula-mãe da sociedade”<sup>40</sup>.

Savater entende que as crianças passam por duas gestações durante sua vida: a primeira no útero materno e, a segunda na matriz social onde se cria. Isso se deve ao fato de que o ser humano só se realiza efetivamente por meio de seus semelhantes, ou seja, aqueles cujo as crianças se espelham<sup>41</sup>.

Sendo assim, Savater<sup>42</sup> demonstra também que

Como a humanização é um processo no qual os participantes dão uns aos outros aquilo que ainda não têm para, por sua vez, recebê-lo dos outros, o reconhecimento do humano pelo humano é um imperativo na via do amadurecimento pessoal de cada um dos indivíduos.

Juan Carlos Tadesco apud Savater relata ainda que

Os docentes percebem esse fenômeno cotidianamente, e uma de suas queixas mais recorrentes é que as crianças chegam à escola com um núcleo básico de socialização insuficiente para enfrentar com êxito a tarefa de aprendizado. Para dizê-lo de maneira muito

---

<sup>39</sup> SAVATER, Fernando. O valor de educar. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2005. p. 58.

<sup>40</sup> CHALITA, Gabriel. Educação: A solução está no afeto. São Paulo: Editora Gente, 2001. p. 21.

<sup>41</sup> SAVATER, op. cit., p. 29.

<sup>42</sup> Ibid, p. 54.

esquemática, quando a família socializava, a escola podia ocupar-se de ensinar.<sup>43</sup>

Em outras palavras, se os pais não preparam seus filhos corretamente para viver em sociedade, lhes ensinando noções de comportamento certo e errado, esse encargo recairá sobre as instituições educacionais, mais precisamente sobre os professores e que eles, por sua vez, necessitarão demonstrar nossa realidade social. Ou seja, segundo as palavras do próprio Savater “quanto menos os pais quiserem ser pais, mais paternalista se exigirá que seja o Estado”.<sup>44</sup>

É inegável, no entanto, que será de responsabilidade da família e do Estado, conjuntamente, proporcionar educação às crianças e aos adolescentes, a conforme estabelece o art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que teve seu texto embasado no art. 205 da CF:

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Podemos citar ainda o art. 1º da Lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que dispõe o seguinte

**Art. 1º.** Educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Oportuno ressaltar neste momento a posição de Séguin, ao afirmar que

---

<sup>43</sup> Ibid, p. 60.

<sup>44</sup> Ibid, p. 63.

Educação é alicerce e princípio densificador do Estado Democrático. É um direito público subjetivo do cidadão, através do qual ele assuma a plenitude de sua dignidade e resgata a cidadania. É ainda forma de atingir diversas finalidades, como a saúde pública, o desenvolvimento sustentável, a cidadania plena<sup>45</sup>.

Posta assim a questão, cumpre-se ressaltar ainda o dispositivo proposto pelo art. 3º, do ECA, que dispõe o seguinte:

**Art. 3º.** A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que se trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Liberati afirma ainda que, em relação ao direito à vida e saúde, a lei determina que tais direitos fundamentais sejam protegidos mediante efetivação de políticas sociais públicas, que propiciem além do nascimento, mas também o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições de existência<sup>46</sup>.

Convém ressaltar também o pensamento de Séguin, ao afirmar que a educação estando no rol de Direitos Humanos, surge como um instrumento de defesa da cidadania, uma vez que funciona como um ponto de partida para a conscientização e aperfeiçoamento do ser humano<sup>47</sup>.

A educação é tão importante que compõe um dos três critérios, que compõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede os avanços de um país, juntamente com a esperança de vida ao nascer e o Produto Interno Bruto (PIB)<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> SÉGUIN, Elida. Direito ambiental: nossa casa planetária. Forense: Rio de Janeiro, 2002. p. 99.

<sup>46</sup> LIBERATI, Wilson Donizeti. Direito da criança e do adolescente. Rideel: São Paulo, 2006. p. 21.

<sup>47</sup> SÉGUIN, op. cit., p. 100.

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 103.

Pozzoli faz uma análise sobre a educação sob uma perspectiva humanista, ao afirmar que a

A educação é uma sabedoria prática que visa à formação da pessoa e tende torná-la mais livre, conduzi-la à sua plenitude pessoal e social e, conseqüentemente, à vida democrático-participativa. Todos os semelhantes em sua natureza, mas também dessemelhantes. O educador e o educando são semelhantes em sua natureza e dessemelhantes em sua formação, daí o papel preponderante do primeiro, de sua ação moral na formação do educando, sendo causa eficiente e agente real. O produto da educação dever ser a pessoa humana que existe de boa vontade, por se sentir respeitada em sua personalidade, considerar-se como parte da comunidade humana e poder expressar sua vontade e tendência ao bem<sup>49</sup>.

Na concepção de Fiorillo, educar ambientalmente significa:

- a) reduzir os custos ambientais, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente;
- b) efetivar o princípio da prevenção;
- c) fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas;
- d) incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos;
- e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades.<sup>50</sup>

Neste sentido, deve-se entender que o papel do docente é desenvolver atividades que proporcionem condições necessárias para assimilação do conhecimento, ou seja, o aprimoramento dos alunos para que eles possam desenvolver suas capacidades cognoscitivas<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> POZZOLI, Lafayette. Maritain e o Direito. Edições Loyola: São Paulo, 2001. p. 60.

<sup>50</sup> FIORILLO, op. cit., p. 45.

<sup>51</sup> Libâneo entende como aspecto cognoscitivo o processo que envolve o ato de ensinar e o ato de aprender, observando para tal a transmissão e assimilação de conhecimentos. É o mecanismo que o homem utiliza para entender, assimilar, relacionar e conectar-se com todo o universo ao seu redor.

Em virtude dessas considerações, fica evidente que a educação é uma importante ferramenta no processo de civilização e conscientização da criança e do adolescente. Porém, para que aconteça o seu desenvolvimento pleno, entendemos que a educação ambiental em âmbito escolar se torna imprescindível.

Demonstrada a importância da implementação por parte do Estado de instrumentos que propiciem o desenvolvimento sustentável, e tendo em vista que o ensino é uma significativa ferramenta no combate às desigualdades sociais, passemos a analisar a contribuição que a educação ambiental pode proporcionar para uma sociedade em pleno crescimento.

Portanto, é inegável, segundo M. S. Swaminathan que “uma nova forma de civilização, fundamentada no aproveitamento sustentável dos recursos renováveis, não é apenas possível, mas essencial.”<sup>52</sup>. É evidente que o crescimento de países em desenvolvimento se mostra cada vez mais necessário. Porém há maneiras mais sustentáveis de garanti-lo, dentre elas, conforme bem aduz Séguin e Carrera, a “conscientização ambiental e social, por intermédio da aplicação da educação ambiental”<sup>53</sup>.

Massine trata em sua obra que a expressão educação ambiental foi utilizada pela primeira vez em março de 1965, na Grã Bretanha, surgindo como parte essencial da educação de todos os cidadãos, onde o processo educacional deveria servir como ferramenta de conscientização e preservação ambiental<sup>54</sup>.

Conforme visto anteriormente, a Declaração de Estocolmo de 1972 foi um marco do direito ambiental internacional, pois

---

LIBÂNEO, José Carlos. Didática. Coleção magistério. 2º grau. Série formação do professor. São Paulo: Cortez, 2006. p. 250.

<sup>52</sup> apud SACHS. op. cit., p. 29.

<sup>53</sup> SÉGUIN e CARRERA, op. cit., p. 122.

<sup>54</sup> MASSINE, Maiara Cristina Lima. Tráfico de animais silvestres e educação ambiental: a importância da conscientização ecológica para a transição da razão antropocêntrica na cultura brasileira em prol da proteção jurídica da fauna. 2010. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília/UNIVEM – Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2010. p. 76.

tratou pela primeira vez do princípio do desenvolvimento sustentável. Sendo que trata, inclusive, em seu princípio número 19, sobre a educação ambiental como um dos fatores para solucionar as crises ambientais, ao estabelecer que

(...) um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que presta a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. (...)

Podemos citar na legislação pátria, a Constituição Federal, como lei maior, ao tratar da educação ambiental em seu art. 225, §1º, inciso VI:

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

**§ 1º** - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

**VI** - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Porém, foi a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei 6.938/81, em seu art. 2º, inciso X, um dos primeiros documentos pátrios a reconhecer a necessidade de inclusão “da educação ambiental a todos os níveis de ensino, e a educação da comunidade objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente”.

E, foi com base nestes dispositivos que Séguin e Carrera apresentam o fenômeno ambiental como um triângulo equilátero, em que um dos seus lados é formado pela *educação*, o outro pela *saúde* e tendo como base a *economia*. Onde a educação, prevista no

inciso VI do art. 225 da CF, serviria como forma de preservação ambiental, donde partiria a consciência da necessidade de preservar; a saúde englobando aspectos multifacetados, ligados à questão ambiental, art. 200, VIII da CF; e a economia, representada pelo desenvolvimento sustentável, previsto no art. 170, VI da CF, onde só há que se falar em progresso do homem se houver respeito à Natureza<sup>55</sup>.

Neste sentido, temos a educação ambiental como uma ferramenta imprescindível na implantação de uma política ambiental. Pensando nisso, fora sancionada em 27 de abril de 1999, a Lei n.º 9.795, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, trazendo a seguinte definição

**Art. 1º** Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A exclusão do ensino ambiental constitui uma ilegalidade por omissão<sup>56</sup>, uma vez que deve estar presente mesmo que como tema transversal ou interdisciplinar, devendo compor não só uma disciplina da grade curricular, mas também uma atitude transdisciplinar. Em outras palavras, a educação ambiental não precisa ser tratada como uma disciplina autônoma, como de fato acontece, mas sim como um tema transversal, ou seja, por intermédio da transdisciplinaridade, onde mensagens ecológicas poderão ser passadas em aulas como História, Geografia e Biologia, por exemplo.

Sobre transdisciplinaridade Hernandez, traz a seguinte definição

---

<sup>55</sup> SÉGUIN e CARRERA, op. cit. p. 34.

<sup>56</sup> SÉGUIN, p. 104.

A transdisciplinaridade representa uma concepção da pesquisa baseada num marco de compreensão novo e compartilhado por várias disciplinas, que vem acompanhado por uma interpretação recíproca das epistemologias disciplinares. A cooperação, nesse caso, dirige-se para a resolução de problemas e se cria a transdisciplinaridade pela construção de um novo modelo de aproximação da realidade do fenômeno que é objeto de estudo<sup>57</sup>.

Massine parte da concepção da Paulo Freire, em relação à educação, onde “educar é conscientizar-se”, ao afirmar que a educação serve como “ferramenta para conservar a natureza, auxiliando no desenvolvimento de uma sociedade ciente de seu papel ambiental, se mostrando, para tanto, capaz de renovar valores e alterar dogmas presentes na relação entre o homem e a natureza”<sup>58</sup>.

Convém destacar ainda que esta transversalidade também acontece no Ensino Superior, razão pela qual é muito comum encontrar nas matrizes dos cursos das diversas áreas disponíveis, disciplinas como “educação ambiental” e “sustentabilidade”, além de que o conteúdo ambiental deve ser amplamente discutido em tópicos específicos nas diversas disciplinas distribuídas pelos semestres do curso.

Desta forma, ministrando tais disciplinas e trabalhando esta transversalidade no Curso, é possível realizar diversos projetos sociais, de pesquisa e extensão, sendo estes realizado com a própria comunidade acadêmica, e ofertado para toda sociedade, como acontece na Faculdade FASIP, no Município de Sinop/MT, onde semestralmente são desenvolvidas atividades como: uma mostra sobre Direito Ambiental no Curso de Direito, visando a conscientização dos alunos da Instituição e da sociedade sobre os diversos tipos de poluição, suas consequências e bem como quais as ações efetivas para sua redução<sup>59</sup>; exposição de banners pelos Cursos

---

<sup>57</sup> HERNANDEZ, Fernando. Transgressão e mudança na educação. Porto Alegre, ArtMed, 1998. p. 46.

<sup>58</sup> MASSINE, op. cit., p. 79.

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.fasipe.com.br/imprensa/noticias/mostra-sobre-direito-ambiental-nesta-noite> Último acesso em 03 de mai. De 2018.

de Biomedicina e Farmácia em um projeto desenvolvido, dentro da disciplina de Educação Ambiental e Sustentabilidade, com a apresentação de vários assuntos atuais sobre o meio ambiente em nossa cidade, como os impactos ambientais, poluição hídrica e queimadas<sup>60</sup>; ou ainda palestras desenvolvidas para acadêmicos dos Cursos de Engenharia Civil, Engenharia de Produção e Arquitetura e Urbanismo sobre o uso consciente da água, com um engenheiro sanitarista, com o gestor da concessionária de Água e Esgoto de Sinop e também com a secretária Municipal de Meio Ambiente<sup>61</sup>.

O estudo das matérias convencionais, tendo a educação ambiental como uma matéria transdisciplinar, é uma estratégia muito eficaz. É preciso, no entanto, insistir que o ensino ambiental seja usado como base para todas as matérias da matriz curricular. Afinal, ao alcançar todas as áreas do ensino, estaremos consequentemente contribuindo para a criação de uma consciência ambiental, fortalecendo dessa forma a cidadania, visando assim, o futuro da humanidade.

### 3.3 ONGs

As organizações não governamentais, que compõe o Terceiro setor<sup>62</sup>, são grupos sociais organizados, sem fins lucrativos e que embora não possuam vínculo com o Estado, poderão receber destes investimentos financeiros para realização de atividades de cunho ambiental, social, dentre outros. Acerca de sua definição, deve-se considerar que

---

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www.fasipe.com.br/imprensa/noticias/meio-ambiente-de-sinop-e-tema-de-projeto-entre-os-alunos--1053/> Último acesso em 03 de mai. De 2018.

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.fasipe.com.br/imprensa/noticias/cursos-de-engenharia-realizam-palestras-no-dia-mundial-da-agua/> Último acesso em 03 de mai. De 2018.

<sup>62</sup> Compõe ainda o Terceiro setor, as fundações, associações e unidades assistenciais. Cumpre-se ressaltar que nesse mesmo sentido, corresponde ao Primeiro Setor, o Estado, e como Segundo setor as organizações privadas. (TACHIZAWA, Takeshy. Organizações não governamentais e Terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 18)

Organização não governamental (ONG) não é termo definido em lei, mas uma categoria que vem sendo socialmente constituída e usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares, reconhecidas por sus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública.<sup>63</sup>

Ao se realizar uma análise histórica, nota-se que as ONGs se consolidam à medida que se criam e fortalecem as associações civis, a partir da década de 1970. No entanto, segundo dados da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, evidencia-se que aproximadamente 60% dessas ONGs foram fundadas recentemente, a partir de 1985, e que, ainda, 15,4% são ainda mais novas, criadas a partir dos anos 90.<sup>64</sup>

Tachizawa atribui essa evolução das ONGs a partir da década de 1980, com o crescimento da sociedade brasileira, possuindo um importante papel na construção dos movimentos sociais, contemplando a diversidade e introduzindo novos valores universais de cidadania.<sup>65</sup>

Soares, por sua vez, atribui a evolução das organizações não governamentais como uma resposta ao crescimento do Direito Internacional, que passou a exigir dos Estados e das organizações internacionais, assuntos cada vez mais técnicos, exigindo dessa forma, uma cooperação com entidades privadas especializadas ligadas nesse caso, ao Terceiro setor.<sup>66</sup> Corroborando com o pensamento de Soares, podemos mencionar um dispositivo constante da Agenda 21, que estabelece que:

27.3. As organizações não-governamentais, inclusive as organizações sem fins lucrativos que representam os grupos de que se ocupa esta seção da Agenda 21, possuem uma variedade de

---

<sup>63</sup> Ibid, p. 24.

<sup>64</sup> Ibid, p. 12-13.

<sup>65</sup> Ibid, p. 17.

<sup>66</sup> SOARES, Guido F. S. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. MILARÉ, Edis (coord.). Revista de direito ambiental. Ano 5, n.º 17. São Paulo: RT, 2000. p. 49.

experiência, conhecimento especializado e capacidade firmemente estabelecidos nos campos que serão de particular importância para a implementação e o exame de um desenvolvimento sustentável, ambientalmente saudável e socialmente responsável, tal como o previsto em toda a Agenda 21. Portanto, a comunidade das organizações não-governamentais oferece uma rede mundial que deve ser utilizada, capacitada e fortalecida para apoiar os esforços de realização desses objetivos comuns.

A importância das ONGs em âmbito internacional foi constatada, inicialmente, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO/92, ocasião que foi elaborada a Agenda 21. Dentre as diversas menções que o instrumento traz, destaca-se a Seção III, Capítulo 27, que tratou do fortalecimento dos grupos sociais, em especial as Organizações Não-Governamentais. Sendo assim atribui

27.1. As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A credibilidade delas repousa sobre o papel responsável e construtivo que desempenham na sociedade. As organizações formais e informais, bem como os movimentos populares, devem ser reconhecidas como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não-governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína.

Sendo as ONGs, grupos sociais sem fins lucrativos, necessita, portanto, de um financiamento por parte da sociedade civil, em especial pelo empresariado. Embora as ONGs não possuam vínculo direto com a Administração, não se deve, no entanto, isentar o Estado dessa responsabilidade de colaborar financeiramente, uma vez que, estabelece a Agenda 21

27.11. Dependendo do resultado dos processos de exame e da evolução das opiniões sobre a melhor maneira de forjar a

parceria e o diálogo entre as organizações oficiais e os grupos de organizações não-governamentais, haverá gastos nos planos nacional e internacional, relativamente baixos, mas imprevisíveis, a fim de melhorar os procedimentos e mecanismos de consulta. Da mesma forma, as organizações não-governamentais precisarão de financiamento complementar para estabelecer sistemas de monitoramento da Agenda 21, ou para melhorá-los ou contribuir para o funcionamento deles. Esses custos serão significativos, mas não podem ser estimados com segurança com base na informação existente.

Ainda sobre a participação do Estado como instituição fomentadora, estas ONGs podem ser classificadas como entidades que compõem o Terceiro Setor, ou seja, as Organizações Sociais-OS, ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, podendo desta forma receber subvenções do Estado. Sobre Terceiro Setor, conceitua-se como

O nome “terceiro setor” designa atividades que não são, nem governamentais (primeiro setor), nem empresariais e econômicas (segundo setor). Desse modo, o terceiro setor é composto por entidades privadas da sociedade civil que exercem atividades de interesse público sem finalidade lucrativa. (...) A Administração Pública incentiva o desenvolvimento das atividades do terceiro setor em razão do alcance social dessa atuação<sup>67</sup>.

Dentre as formas de terceiro setor, a que melhor se enquadraria desenvolvimento e manutenção sustentável das cidades, é a das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que pode ser conceituada como:

Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa dos particulares, para desempenhar serviços não exclusivos do Estado, com fiscalização pelo Poder Público, formalizando a parceria com a Administração Pública por meio de termo de parceria.

---

<sup>67</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 181.

A outorga do título de OSCIP é disciplinada pela Lei n.º 9.790/99, regulamentada pelo Decreto n.º 3.100/99, e permite a concessão de benefícios especiais, como a destinação de recursos públicos<sup>68</sup>.

O art. 3º da Lei n.º 9.790/99, estabelece um rol bem mais extenso de finalidades executadas pelas OSCIP em comparação as Organizações Sociais, como a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, assim como a promoção da cidadania, da democracia e dos direitos humanos.

Pesquisas realizadas em 2002 apontam que as atividades das ONGS, movimentam mais de US\$ 1 trilhão em investimentos pelo mundo, sendo que, aproximadamente, US\$ 10 bilhões desse valor, advêm do Brasil, o que corresponde apenas a 1,5% do nosso PIB. Trata-se de uma quantia relativamente expressiva, mas ao se comparar com outros países, como a inexpressiva Bélgica, que aplica 9,5% do seu PIB, esse valor perde um pouco sua grandiosidade, tendo em vista o papel importante que o Brasil exerce mundo à fora.<sup>69</sup>

Diante do exposto, é evidente a importância das organizações não-governamentais no exame de um desenvolvimento sustentável, ambientalmente saudável e socialmente responsável, devendo o Estado promover políticas que propiciem a interação entre ambos, se atendo principalmente em relação ao financiamento de suas atividades.

### **3.4 Atuação da Defesa Civil**

A Defesa Civil tem sua origem nos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial, sendo que a ação praticada tinha como intuito proteger a população afetada pela sangrenta batalha travada.

---

<sup>68</sup> Ibid, p. 183.

<sup>69</sup> SOARES, op. cit., p. 9

O primeiro país a se preocupar com a segurança de sua população foi a Inglaterra, que logo após ter sofrido vários bombardeios no início da década de 1940, teve sua população devastada com milhares de mortes, sendo assim o Parlamento Inglês resolveu instituir a Civil Defense, ou em português, Defesa Civil.<sup>70</sup>

No Brasil, a Defesa Civil surge em meados de 1942, após o afundamento de navios de passageiros, que totalizou em 56 vítimas. Sendo assim, preocupado com a segurança de sua população, o Governo brasileiro estabeleceu medidas para criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea – posteriormente denominada para Serviço de Defesa Civil; e a obrigatoriedade de ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino existente no país.<sup>71</sup>

Ocorre que, em 1966, após a grande enchente que assolou o até então Estado da Guanabara, se fez necessário à criação de um Grupo de Trabalho que tinha como finalidade mobilizar os diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes, sendo para tal aprovado o Decreto Estadual n.º 722 de 1966, que criava um Plano Diretor de Defesa Civil bem como as primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – REDEC. Sendo, portanto, o Estado da Guanabara em 19 de dezembro de 1966 o estado a organizar a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil.<sup>72</sup>

Em São Paulo, dentre várias ocasiões, podemos citar como marco as chuvas intensas que ocorreram em Caraguatatuba em 1967, onde foram necessárias várias providências improvisadas que controlaram a situação. Mas ocorre que até 1974 não se possuía um organismo de Defesa Civil.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> BRASIL, Defesa Civil.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> MARCONDES, Clodomir Ramos. **Defesa Civil: Orientação Legal - Ações na Emergência**; 1995; – disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=47>>, p.95.

Mais recentemente, no ano de 2018, após a tragédia de um desmoronamento envolvendo um edifício abandonado, de 24 andares, no Município de São Paulo, que foi ocupado irregularmente por moradores de rua, a Defesa Civil foi convocada a vistoriar outros 70 imóveis da cidade que se encontravam em situação parecida, com intuito de regularizar a situação e assim prevenir novas tragédias<sup>74</sup>.

E, dessa necessidade da população de querer apoiar as atividades de socorro e assistência, é que surgiu o Grupo de Trabalho que integrava a Secretaria de Economia e Planejamento, sendo que assim, surge posteriormente a Defesa Civil no Estado de São Paulo.

### 3.4.1 Estrutura da Defesa Civil

Partindo-se do pressuposto de que o Governo sozinho, por meio de seus organismos próprios, não consegue solucionar todos os problemas existentes na sociedade, se faz, portanto, necessária à participação da comunidade. E assim sendo, para uma melhor organização, mostraremos a forma como se estrutura a Defesa Civil em âmbito nacional

**Órgão Superior:** Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes do Sistema, que será presidido pelo Secretário Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional e será composto por representantes dos Ministérios e de Órgãos da Administração Pública Federal;

**Órgão Central:** Secretaria Nacional da Defesa Civil – SEDEC, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema;

---

<sup>74</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/prefeitura-diz-que-fara-vistoria-em-70-predios-ocupados-irregularmente-em-sp.ghtml> . Último acesso em 03 de mai. De 2018.

**Órgãos Regionais:** Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – CORDEC, localizadas nas cinco macrorregiões geográficas do Brasil e é responsável pela coordenação do Sistema em nível regional;

**Órgãos Estaduais:** Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil – CEDEC, responsável pela coordenação do Sistema em nível estadual;

**Órgãos Municipais:** Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC, responsável pela coordenação do Sistema em nível municipal, com sede em cada Município interessado;

**Órgãos Setoriais:** órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, que se articulam com os órgãos de coordenação, com o objetivo de garantir a atuação sistêmica; e

**Órgãos de Apoio:** órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, ONG'S e associações de classes comunitárias que apoiam os demais órgãos integrantes.<sup>75</sup>

O Sistema Estadual de Defesa Civil, segundo Marcondes (1995, p.5), é dirigido pelo Governador do Estado, por meio de seu Secretário Chefe da Casa Militar, que por sua vez, se torna o Coordenador Estadual de Defesa Civil, tendo como função planejar as medidas preventivas de Defesa Civil, na ocorrência de eventos catastróficos, podendo inclusive requisitar funcionários de outros órgãos estaduais, ou seja, todos os meios para enfrentar a situação.

### 3.4.2 Objetivos e Conceitos da Defesa Civil

O Ministério da Integração Nacional elaborou uma cartilha intitulada Política Nacional de Defesa Civil, na qual divide seu objetivo em: finalidade, objetivo geral e objetivo específico.

Como finalidade, a Defesa Civil busca proteger os princípios consagrados pela nossa Constituição Federal, seja eles o direito á vida e a incolumidade física em casos de desastres.<sup>76</sup>

O objetivo geral da Defesa Civil visa à redução de desastres, uma vez que eliminá-los seria um objetivo um tanto quanto

---

<sup>75</sup> BRASIL, Defesa Civil.

<sup>76</sup> BRASIL, 2007, p.5.

utópico, sendo assim o Ministério da Integração Social<sup>77</sup> estabelece 4 políticas para redução de desastres: prevenção de desastres; preparação para emergências e desastres; respostas aos desastres; e reconstrução.

E por fim como objetivo específico a Defesa Civil apresentará

- formas de promover a defesa contra desastres provocados tanto pelo homem como os decorrentes de fenômenos naturais;
- prevenção e minimização de danos, socorrendo e assistindo as populações atingidas, buscando sempre reabilitar e recuperar áreas afetadas pelos desastres;
- atuar na iminência ou em situações de desastres; e
- promover formar de articulação e coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil, em todo território nacional.<sup>78</sup>

Sendo assim, pode-se afirmar que a defesa civil constitui um processo contínuo onde todos os indivíduos deverão agir em prol da coletividade, com o intuito de evitar ou amenizar os impactos ambientais. Para se tornar ainda mais efetiva, há a necessidade de envolvimento de agentes governamentais e não governamentais, de todos os níveis da sociedade, consagrando-se assim vários princípios de direito ambiental, sejam eles da precaução, proteção, participação, como uma forma de assegurar o princípio de desenvolvimento sustentável.

### **3.5 Obras e serviços públicos realizadas pela iniciativa privada**

No ano de 1995, começou no Brasil uma proposta de Reforma de Gestão Pública, que partia do pressuposto de que o Estado, só deveria executar diretamente, as tarefas que são exclusivas de Estado, transmitindo desta forma para iniciativa privada, todo serviço não essencial que poderia ser explorado com intuito de lucro.

---

<sup>77</sup> Ibid, p.5.

<sup>78</sup> Ibid, p. 5.

Desta proposta de reforma gerencial do Estado, destaca-se a criação da Lei n.º 8.987/95 que trata sobre os institutos de Concessão e Permissão de serviços públicos, regulamentando desta forma a possibilidade de descentralização de serviços, proposta pelo art. 175 da Constituição Federal.

A delegação destes serviços à iniciativa privada por intermédio dos institutos de concessão e permissão, tem como objetivo principal retirar do Estado, funções que não são reconhecidas como essenciais e de que certa forma, não fazem parte do exercício regular de um Estado, como o serviço postal e exploração de petróleo. Com a transmissão de parte destes serviços a terceiros, a tendência é que o Estado poderá atuar em áreas que exigem uma maior atenção, como saúde, educação, segurança pública e o próprio meio ambiente, que pode ser trabalhado conjuntamente com os demais temas, levando em consideração a sua transversalidade.

Embora nestes casos os serviços sejam transferidos ao segundo setor, o fato é que continua sendo dever do Estado fiscalizar tais atividades, analisando se o serviço está sendo prestado de forma adequada ao interesse público, conforme estabelece o art. 3º e 30 da Lei nº 8.987/95, podendo intervir quando for necessário para adequar sua prestação.

Esta fiscalização visa atender, em especial, o princípio administrativo da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição, conforme esclarece Marinela:

Para serviços públicos, já existia previsão expressa em relação à necessidade de eficiência no art. 6º da Lei n.º 8.987/95, que dispõe sobre concessão e permissão de serviços públicos e define o serviço público adequado. Nesse caso, a norma constitucional vem para fortalecer essa exigência. Quanto aos serviços, o princípio requer um aperfeiçoamento na sua prestação, que tem que ser eficaz quanto aos meios para sua implementação e quanto aos resultados obtidos, além da necessidade de eficiência

qualitativa e quantitativa dessas atividades, o que ainda está distante da realidade brasileira<sup>79</sup>.

A própria ideia de se transferir um serviço público à iniciativa privada, evidencia uma incapacidade técnica e gerencial da Administração Pública em administrar tais serviços, dependendo, portanto, desta cooperação com os particulares, com o intuito de aumentar a qualidade e a eficiência de suas atividades.

E foi justamente, com o intuito de se adequar a aplicação do princípio da eficiência e do princípio do desenvolvimento sustentável, aos serviços e obras realizados pela iniciativa privada em nome do Estado, é que foi criada a Lei n.º 12.462/11, que trata sobre o denominado Regime Diferenciado de Contratação. Esta Lei foi criada inicialmente para atender apenas às eventuais licitações e aos contratos relacionados à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014. Sendo que posteriormente, sua aplicação foi estendida também, às obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, dentre outros casos previstos em seu art. 1º.

Dentre os instrumentos de sustentabilidade ambiental previstas pela Lei n.º 12.462/11, destacam-se os seguintes:

- a) Quanto a fase de habilitação, dentre os diversos documentos, poderão ser exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental, na forma da legislação aplicável (art. 14, parágrafo único, inciso II);
- b) Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de

---

<sup>79</sup> MARINELA, op. Cit., p. 82.

- sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato (art. 10);
- c) As contratações devem respeitar, especialmente, as normas relativas à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas, bem como a mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental (art. 4º, §1º, incisos I e II);
  - d) Devem ser observadas diretrizes, como a busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos (art. 4º, inciso III);
  - e) O projeto básico deve assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento (art. 2º, inciso IV).

Em comparação à Lei n.º 8.666/93 e à Lei n.º 8.987/95, a Lei n.º 12.462/11 trouxe importantes avanços em relação a política de desenvolvimento urbano, uma vez que em diversos pontos do texto legal, trata de forma relevante a prevenção e redução de impactos ambientais na realização de obras e prestação de serviços públicos, exigindo que as empresas contratadas mantenham uma técnica mais apurada, aliada ao desenvolvimento sustentável, sendo portanto um importante instrumento de reestruturação urbana.



## **Capítulo 4**

### **Estudo de caso: o município de Marília/SP**

Tendo em vista o que foi exposto nos capítulos anteriores, convém examinar nesse momento, um estudo de caso, no que tange a forma de como se deu a urbanização no município de Marília/SP, bem como a composição de seu relevo e conseqüentemente, sugestões de políticas públicas para um uso mais sustentável do seu território, com intuito único de exemplificar tudo o que foi proposto anteriormente.

#### **4.1 O processo de ocupação e urbanização do território mariliense**

Como se pode verificar no primeiro capítulo, o crescimento urbano, no Brasil, se deu de forma acentuada e desordenada apoiado num processo de industrialização altamente concentrado no ponto de vista espacial e com significativa participação de um movimento de êxodo rural, sobretudo, a partir da década de 1960.

Como visto anteriormente, a produção cafeeira possui uma forte ligação com crescimento urbano brasileiro, sendo que a ocupação do solo realizada na área rural correspondeu de forma significativa para sua urbanização. Esse crescimento se mostra mais acentuado na região sudeste do país, onde os solos são mais férteis e propícios para a produção de café.

A zona da Alta Paulista, onde se encontra o município de Marília, as produções ficaram ainda mais concentradas nas regiões

dos espigões do planalto, sendo que Marília e São José do Rio Preto eram responsáveis, por si só, por 60% da produção cafeeira de toda região.<sup>1</sup>

Em razão disso, a região de Marília, situada no centro oeste paulista, teve seu crescimento impulsionado também pela criação das estradas de ferro, estradas essas que segundo Deffontaines, “fizeram triunfar as suas cidades e são a causa de uma numerosa geração urbana”.<sup>2</sup>

Convém ressaltar, nesse sentido, que a construção de ferrovias acompanhou de perto o avanço da produção cafeeira. Sendo que, segundo França, tanto o povoamento, quanto as ferrovias seguiram as linhas dos espigões e a correlação era tão íntima que cada área correspondia a um divisor de águas, ficando conhecida pela ferrovia que a servia, sendo que nesse sentido temos: a zona da Alta Araraquarense (entre os rios Turvo e São José dos Dourados); a zona da Noroeste (entre o rio Tietê e o Aguapéi); a zona da Alta Paulista (entre o rio Aguapéi e o do Peixe); e a zona da Alta Sorocabana (entre o rio do Peixe e o rio Paranapanema).<sup>3</sup>

Deffontaines aponta ainda que, no Estado de São Paulo, as estradas de ferro foram construídas a partir de capital dos grandes fazendeiros, e eram utilizadas essencialmente para servir as propriedades já em exploração, bem como assegurar o escoamento da produção. O autor relata que

Na linha férrea da Alta Paulista, as estações, para facilitar a sua classificação, foram designadas segundo ordem alfabética e tem-se assim a serie seguinte: Américo, Brasília, Cabrália, Duartina, Esmeralda. Fernão Dias, Gália, Herculândia, Jafa, Lácio, Marília, Nipônio, Ormuz, Pompéia. (...) Algumas dessas estações progrediram e já se contam três municípios: Duartina, Gália e Marília; esta última tornou-se mesmo uma cidade importante.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> FRANÇA, op. cit., p. 189.

<sup>2</sup> DEFFONTAINES, op. cit., p. 129.

<sup>3</sup> FRANÇA, op. cit., p. 185.

<sup>4</sup> DEFFONTAINES, op. cit., p. 129.

Nesse sentido também entende Santos e Nunes, ao afirmar que

Historicamente, a cidade possui seu crescimento urbano e expansão territorial condicionado pelo tipo de relevo sobre o qual está situada. De modo parecido com as demais cidades do Oeste Paulista, a cidade cresceu e teve sua economia alavancada pela ferrovia, que se estende pelas áreas de topo, mais precisamente pelos divisores d'água. Assim, o processo de ocupação do relevo partiu dos compartimentos de topo, passando pelo domínio das vertentes, até chegar às bordas das escarpas.<sup>5</sup>

Muitas cidades do centro oeste do Estado de São Paulo foram formadas por patrimônios e limites de grandes fazendas, que se uniam para fundar a aglomeração. A cidade de Marília, segundo Deffontaines, é o resultado da junção de dois patrimônios: o de José Pereira da Silva, que nomeou, inicialmente, a cidade como Alto Cafezal; e, o de Bento de Abreu Sampaio Vidal, que acabou por impor o nome de Marília.<sup>6</sup> Nesse mesmo sentido, Monbeig ainda afirma que além dos referidos patrimônios, foram criados outros adjacentes (Patrimônios: Villa Palmital, Villa Bassan, Villa Barros e São Miguel), em 1934 e 1935, constituindo assim um conjunto urbano, no qual ainda se percebem traços de heterogeneidade original, como: “uma rua mais larga serve de fronteira; mais ou menos adiantada está a urbanização; e, sobretudo, os bairros operários procedem das fundações mais recentes e distantes do centro comercial, fiel ao primeiro patrimônio”.<sup>7</sup>

O avanço urbano se mostrou bastante visível em Marília, no período entre 1940 e 1946, onde, segundo Monbeig, a população passou de 23.571 para 33.000 habitantes, fenômeno esse que

---

<sup>5</sup> SANTOS, Caio Augusto Marques dos. NUNES, João Osvaldo Rodrigues. Mapeamento geomorfológico do perímetro urbano do Município de Marília – SP. Geografia em atos. n. 7, v.1. Presidente Prudente, 2007. p. 14.

<sup>6</sup> DEFFONTAINES, op. cit., p. 141.

<sup>7</sup> MONBEIG, Pierre. Pioneiros e fazendeiros de São Paulo. Ed. Hucitec. Ed. Polis: São Paulo, 1984. p. 345.

estaria ligado fortemente ao êxodo rural.<sup>8</sup> O autor aponta ainda que, a progressão da cidade se dá por intermédio das instalações de estabelecimentos industriais, contribuindo dessa forma para a criação da paisagem urbana.<sup>9</sup>

#### 4.2. O relevo e seus reflexos na ocupação do solo urbano

Para demonstrar com maior clareza os impactos que o crescimento urbano pode ocasionar na estrutura do solo, se faz necessário um entendimento sobre geomorfologia, ou seja, um estudo sobre os aspectos que compõem o relevo. Nesse sentido, explicam Santos e Nunes

Marília, geomorfologicamente, localiza-se na morfoestrutura da bacia sedimentar do Paraná e na morfoescultura do Planalto Ocidental Paulista, mais precisamente no Planalto Residual de Marília. Seu tipo de relevo é típico de centro de bacia sedimentar, por isso tem gênese e evolução singular, sendo denominado de Tabuliforme. Seu principal agente esculptor foram as sucessivas alternâncias climáticas ocorridas no período geológico do Quaternário (Pleistoceno e Holoceno).<sup>10</sup>

Vale ratificar que, Marília tem sua história de ocupação e crescimento territorial intimamente ligada ao relevo. Uma vez que, por se localizar em uma área de relevo tabuliforme<sup>11</sup> de centro de bacia, teve sua expansão urbana orientada pelo espigão divisor de águas. A cidade cresceu no sentido norte/sul até áreas limítrofes das escarpas (conhecidas na cidade pelo nome de Itambé), peculiar a este tipo de relevo em que esta a cidade.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 347.

<sup>9</sup> Ibid, p. 359-360.

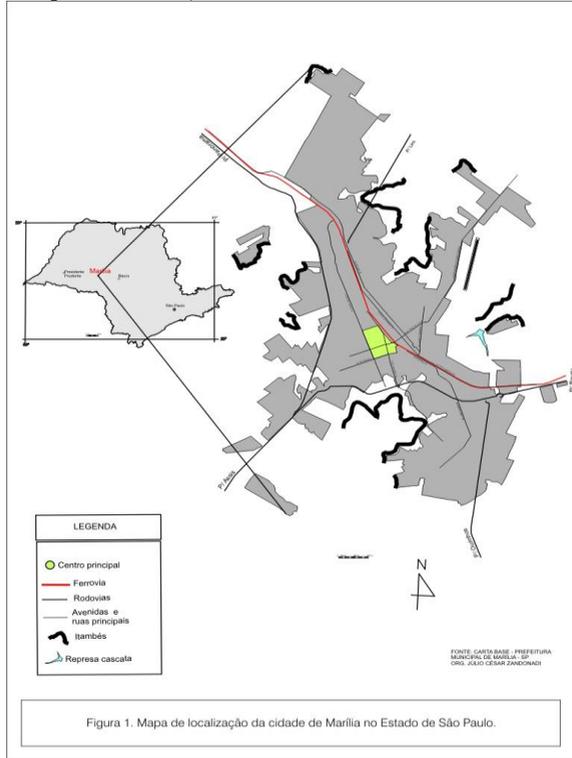
<sup>10</sup> SANTOS e NUNES, op. cit., p. 14

<sup>11</sup> São aqueles formados por chapadões ou chapadas. Disponível em: <http://www.funape.org.br/geomorfologia/cap2/index.php#titulo2.2.1.1a>.

<sup>12</sup> SANTOS e NUNES, op. cit., p. 19.

O mapa abaixo demonstra claramente como a malha urbana do Município de Marília está assentada sobre os diferentes compartimentos e feições geomorfológicas:

**Figura 2:** Mapa de localização da cidade de Marília no Estado de São Paulo



Fonte: Santos e Nunes, op. cit., p. 15.

Cumprе ressaltar nesse sentido que, estruturalmente, esta unidade morfológica é basicamente constituída por arenitos e lâminas de argilito e siltito com solos do tipo Latossolo Vermelho-Escuro; além de apresentar dissecação média, com vales entalhados e densidade de drenagem variando de média a alta, o que implica um nível de fragilidade que torna a área suscetível a fortes atividades erosivas, sobretudo nas vertentes mais inclinadas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ibid, p. 18.

França apresenta que, a distribuição espacial de Marília possui uma característica clássica da região, ou seja, o centro onde se localizam os prédios públicos, o comércio varejista e os imóveis residenciais pertencentes às famílias mais tradicionais, ao longo das rodovias e ferrovias surgem às áreas ocupadas por comércio atacadistas e indústrias, e, por fim, na periferia encontram-se casas de aparência mais humilde, sendo na maioria das vezes residências dos operários.<sup>14</sup>

Quanto à ocupação dos fundos de vale, observou-se a presença de propriedades rurais situadas em área de planícies aluviais e nas rampas de colúvios de baixa declividade. Nestas áreas onde ocorre o predomínio do uso da terra para fins residenciais, identificam-se processos erosivos (ravinas e voçorocas), frutos da retirada da cobertura vegetal e do não respeito às áreas de preservação permanente (APPs).<sup>15</sup> Sobre essa ocupação, Santos e Nunes ressaltam

Observa-se a partir da década de 1990 um crescimento acelerado de condomínios fechados, motivados, muitas vezes, também, pela venda da ideia de se viver próximo a natureza, além dos benefícios da segurança. Assim, no que diz respeito às ocupações das áreas limítrofes as escarpas, estas são ocupadas tanto pela população de baixa renda, através de favelas, como pela população de alta renda, através dos condomínios fechados que estabelecem preços mais elevados para os lotes mais próximos da vista “privilegiada” para os vales.

Por fim, considerando o exposto acima, fica evidenciado que o conhecimento geomorfológico surge como um importante instrumento a ser usado e inserido na execução de planejamentos, ou políticas públicas. Pode ser aplicado no planejamento do uso do solo, no planejamento ambiental, na pesquisa de recursos minerais

---

<sup>14</sup> FRANÇA, op. cit., p. 201.

<sup>15</sup> SANTOS e NUNES, op. Cit., p. 23.

e recuperação de áreas degradadas, dentre outras.<sup>16</sup> Desta maneira, com a elaboração do Mapa Geomorfológico do perímetro urbano do município de Marília, pretende-se contribuir com futuras pesquisas e com os órgãos públicos da cidade.

### 4.3 O plano diretor

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, traz como um de seus principais instrumentos o Plano Diretor. Trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, responsável por estabelecer as exigências em relação à função social da propriedade, visando sempre às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.<sup>17</sup>

O Plano Diretor se torna obrigatório em Cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico, ou ainda áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.<sup>18</sup>

Em Marília, o Plano Diretor é estabelecido por meio da Lei Complementar n. 480/2006. Tendo como princípio política de desenvolvimento econômico atrelada ao cumprimento das funções sociais da propriedade, no ordenamento territorial da cidade e no desenvolvimento social com qualidade.<sup>19</sup>

Dentro da Seção IV, o Plano Diretor trata do Saneamento Ambiental e do Meio Ambiente, tendo como objetivo manter o meio ambiente em equilíbrio com as funções da propriedade urbana e rural. Sendo que o art. 25, inciso X, estabelece como diretrizes gerais

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 26.

<sup>17</sup> Estatuto da Cidade, art. 39.

<sup>18</sup> Estatuto da Cidade, art. 41, incisos I, II, IV e V.

<sup>19</sup> Plano Diretor de Marília. Lei Complementar n.º 480/06. Art. 6º.

Regulamentar, através de lei específica, a Área de Preservação Ambiental denominada “Parque dos Itambés”, conforme Anexo 2, assegurando a recuperação e a preservação dos itambés de modo sustentável.

Ocorre que, desde 2006 quando foi estabelecido o Plano Diretor do Município, nenhuma lei específica foi elaborada para regulamentar o Parque dos Itambés, conforme proposto pelo dispositivo acima.

Ainda sobre os Itambés, o art. 46 estabelece a Zona Especial de Interesse Ambiental - ZEIA, denominada Parque dos Itambés, que é caracterizada como Área de Proteção Permanente, nos termos do art. 2º da Lei federal nº 4771/65 (Código Florestal), ficando definida como a área caracterizada pela ocupação de mata atlântica e presença de escarpas que definem a linha de ruptura topográfica, separando planalto e planície, destinados à proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente

#### **4.4 Políticas públicas**

O Plano Diretor, visando à promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, adota no art. 80, alguns instrumentos de política urbana, a saber

II - Instrumentos jurídicos e urbanísticos:

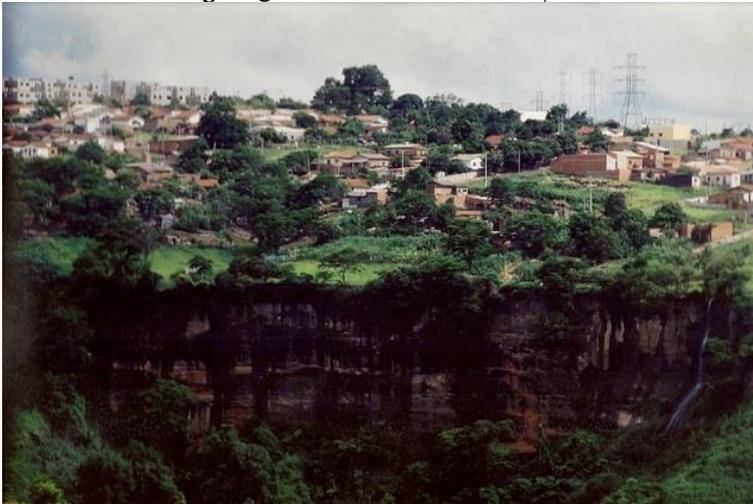
- a) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios.
- b) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo (IPTU).
- c) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.
- d) Zonas Especiais de Interesse Social.
- e) Outorgas Onerosas.
- f) Transferência do Direito de Construir.
- g) Operações Urbanas Consorciadas.
- h) Consórcio Imobiliário.
- i) Direito de Preferência.
- j) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

- k) Licenciamento Ambiental.
- l) Tombamento.
- m) Desapropriação.
- n) Compensação Ambiental

Conforme consta no próprio Plano Diretor do Município de Marília, em seu art. 46, o Parque dos Itambés, será considerado como área de preservação permanente, de acordo com o disposto no Código Florestal, art. 2º. Sendo que o referido dispositivo em sua alínea “g” proíbe a supressão da vegetação “nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais”.

Limite este que não tem sido respeitado, conforme se verifica na foto abaixo retirada do próprio site da Câmara Municipal da cidade:

**Figura 3:** Vale do Barbosa – Marília/SP



Vale do Barbosa- foto de Wilza A.M.Teixeira

**Fonte:** <http://www.camar.sp.gov.br/>

Embora o Código Florestal, uma Lei Federal, estabeleça um limite mínimo de 100 metros do início da linha vertical dos

paredões/chapadas, o Plano Diretor de Marília, estabelece o seguinte em seu art. 47, II:

Até a edição da lei específica, considera-se como a área do Parque dos Itambés a porção do território delimitada pela franja de terra de largura igual a 50,00 (cinquenta) metros a montante da linha de ruptura e pela franja de terra de largura igual a 10,00 (dez) metros a jusante da linha de ruptura caracterizada pelo início dos maciços arbóreos.

Entretanto, convém ressaltar o enunciado do art. 2º, parágrafo único do Código Florestal, que propõe

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

Contudo, a doutrina majoritária entende que o art. 2º do Código Florestal deve servir como parâmetro, ou seja, as restrições propostas pelo referido dispositivo estabelecerão limites mínimos, não podendo o Plano Diretor alterá-los, salvo se para estabelecer um limite maior. Seguindo essa linha, entende Fink e Pereira:

O Código Florestal Federal, por seu turno, dispõe que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”, não fazendo qualquer distinção quanto à localização das mencionadas formações vegetais, restando claro, por isso, que as disposições contidas no Código Florestal aplicam-se, via de regra, a todo

território nacional, incluindo zonas rurais e urbanas, indistintamente.<sup>20</sup>

Mister se faz ressaltar, também, o entendimento de Jelinek, ao afirmar que

Não há qualquer dificuldade em reconhecer-se a aplicabilidade do Código Florestal para as áreas de preservação permanente no topo dos morros, montes, montanhas e serras; nas encostas com declividade superior a 45%; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; em altitude superior a 1800 metros; cobertas ou não por vegetação nativa, cuja imodificabilidade deverá ser respeitada. A Resolução do CONAMA n.º 303/2002, no seu art. 3º, regulamentou o art. 2º do Código Florestal no que tange às faixas de proteção dessas encostas, não havendo qualquer conflito aparente com outra norma.<sup>21</sup>

Portanto, com base nos princípios constitucionais ambientais, em especial, os da prevenção e precaução, é que o Plano Diretor do Município deveria seguir o limite proposto pelo Código Florestal, estabelecendo como limite para edificação às margens de paredões/chapadas, a metragem de 100 metros, como uma forma de zelar pela seguridade pública.

Entretanto, independente de qual corrente deva ser adotada, o fato é que a imagem mostrada acima, não está de acordo com o limite proposto pelo Plano Diretor municipal e muito menos em relação ao Código Florestal.

Nesse sentido, cabe ao Estado realizar uma fiscalização mais eficaz em relação à ocupação dos Parques dos Itambés,

---

<sup>20</sup> FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e área urbana: uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. In: Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n.2, p.77-90, abr./jun 1996.

<sup>21</sup> JELINEK, Rochelle. A delimitação e a proteção das áreas de preservação permanente e seus reflexos no parcelamento do solo urbano. Disponível em: < [http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a\\_delimitacao\\_protecao\\_das\\_apps\\_seus\\_reflexos\\_no\\_parcelamento\\_do\\_solo\\_urbano.pdf](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a_delimitacao_protecao_das_apps_seus_reflexos_no_parcelamento_do_solo_urbano.pdf) >. Acesso em: 23 de Nov. de 2011. p. 18

desapropriando, quando for caso, residências construídas de forma irregular e implementando como soluções políticas de habitação e conscientização ambiental. Cumpre-se ressaltar também a importância da atuação em conjunto do Município com a Defesa Civil, onde por intermédio dos relatórios de atividades de risco, ambos poderão atuar de maneira mais eficaz na precaução e prevenção dos riscos ambientais.

No que tange a questão da conscientização ambiental, cita-se o CADES - Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Marília, criado por intermédio da Lei 6.134/04, que se trata de um órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo e deliberativo no âmbito de sua competência, sobre as questões ambientais, sendo formado por 20 membros titulares e 20 suplentes, sendo 50% funcionários públicos de secretarias do executivo e 50% da sociedade civil, em outras palavras, uma forma eficaz de se garantir o princípio constitucional da participação, precaução, dentre outros.

Ainda em relação à importância da conscientização ambiental, tem-se a criação da Estação Ecológica no Município de Marília, a unidade passará a integrar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, possuindo, portanto, status de unidade de proteção integral, uma vez que tem como objetivo, preservar integralmente a natureza, realizar pesquisas científicas e atividades educacionais. Nessa condição, a unidade se qualifica a receber recursos de compensação ambiental<sup>22</sup>, em outras palavras, devido ao fato de o Estado de São Paulo adotar, a modalidade de ICMS Ecológico, Marília passa a ter direito ao repasse da receita.

Por fim, o Plano Diretor por ser um instrumento essencial para a estruturação urbana, deverá estar adequado com as necessidades atuais da sociedade, ou seja, deverá se adaptar com as eventuais mudanças que a sociedade possa enfrentar futuramente.

---

<sup>22</sup> Fonte: < <http://grupo-noticias.jusbrasil.com.br/politica/6387371/marilia-passara-a-ter-estacao-ecologica> >

Bem como a Administração, juntamente com a coletividade, deve agir na realização de políticas públicas que levem em consideração os princípios constitucionais ambientais, como uma forma de proporcionar para gerações presentes e futuras, uma maior qualidade de vida.

Sendo assim, diante da abordagem, fica evidente que o processo de industrialização impulsionado pela globalização, contribuiu consideravelmente para o crescimento urbano desordenado. Além disso, tais fenômenos possuindo como fundamento o modo de produção capitalista acabam por estimular também o consumismo desenfreado.

Em outras palavras, o processo de globalização sob o modo de produção capitalista aflora nos seres humanos uma prática consumista de retirar do meio ambiente, industrializar, consumir e depois logo descartar, dando pouca importância com a reposição, sem sequer pensar nas gerações futuras.

A problemática repousa, também, no fato de que, os países que optam e possuem condições de implementar a industrialização, são elevados a condição de países desenvolvidos, estabelecendo com os países não industrializados uma relação de dependência, seja através do fornecimento de matéria-prima, seja através da aquisição de seus produtos. A exploração dos recursos minerais, sem sua devida reposição, causa impactos no meio ambiente e conseqüentemente na sociedade como um todo, uma vez que a poluição do ar, das águas e deterioração do solo provoca uma redução considerável na qualidade de vida de toda população.

Quando falamos nos impactos decorrentes desse crescimento urbano desordenado, devemos compreender o fenômeno como um impacto socioambiental, uma vez que os danos causados no Meio Ambiente afetam diretamente os membros de toda uma sociedade, sobretudo aqueles de origem mais carente. Afinal se partimos da premissa de que o homem por intermédio da produção industrial em larga escala, contribui consideravelmente para o aquecimento global e que as

consequências desse fenômeno, como o aumento do índice de chuvas refletem sobre coletividade, essa afirmação ganha um contorno ainda mais alarmante quando analisada em face da população de baixa renda, tendo em vista que por muitas vezes constroem suas moradias nas denominadas áreas de risco e por essa razão deveriam receber uma atenção especial do Estado.

Portanto, surge a partir da necessidade de preservação ambiental um novo sentimento por parte das nações, uma nova consciência ambiental. À medida que são realizadas conferências internacionais, instrumentos de direito ambiental internacional são criados, tendo como seu fundamento vários princípios, dentre eles o princípio do desenvolvimento sustentável.

A partir do princípio do desenvolvimento sustentável, surge como papel do Estado o dever de proporcionar um desenvolvimento econômico, bem como o social, mas, sobretudo, respeitando o meio ambiente, como uma forma de garantir a toda coletividade uma maior qualidade de vida. Sendo assim, para assegurar a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável, o Estado deve utilizar-se de todos meios judiciais, ou extrajudiciais disponíveis, especialmente por intermédio da implementação de políticas públicas.

Mas a manutenção e preservação do Meio Ambiente não pode ser um dever só do Estado, afinal a sociedade de uma forma geral também deve contribuir para tal, tanto por intermédio de pressões populares que visem à atuação efetiva dos órgãos públicos, como pela atuação consciente em suas atividades diárias.

Diante dessas considerações, ao analisar o estudo de caso, o Município de Marília/SP, nota-se que sua ocupação se deu de forma gradativa, e à medida que a cidade foi se expandindo, parte da população passa ocupar as regiões dos Vales. Convém ressaltar que somente a partir de 2006, com a criação do Plano Diretor do Município, surge a preocupação com a manutenção e preservação das áreas de preservação permanente (APP) destinadas à região dos Itambés.

Contudo, embora o Plano Diretor do Município traga em seu texto a necessidade de criação de uma lei específica que regulamente a área de preservação ambiental do Vale dos Itambés, a verdade é que até a presente data, não há nada em trâmite sobre o tema, o que de fato demonstra certo descaso, tendo em vista que já se passaram seis anos da criação do citado documento e a situação continua a mesma.

No que tange ainda a ocupação dos Vales, ressalta-se a importância de se alterar o dispositivo do Plano Diretor que considera a área de preservação do Parque dos Itambés, apenas aquela porção de até 50 metros contados da linha de ruptura, passando, portanto, a considerar para esses fins, o que estabelece o Código Florestal, ou seja, a área de preservação de no mínimo 100 metros. Porém, não basta somente se alterar o Plano Diretor, a fiscalização sobre essas áreas deve ser realizada constantemente para evitar que irregularidades sejam praticadas.

Sendo assim, em decorrência desse sistema caótico em que vivemos, é que se faz necessária algumas mudanças em nosso padrão de vida, bem como o estabelecimento de formas mais sustentáveis de desenvolvimento. Mudanças se mostram cada vez mais necessárias. Portanto, fica evidente a necessidade de uma cobrança por parte da população em relação à atuação do Estado, mas a sociedade não deve apenas cobrar, como também deve participar, tendo em vista que se faz necessário principalmente uma mudança em nosso modo de vida, caso contrário não haverá muito mais o que salvar.

Por fim, é evidente que medidas que visem à preservação e uso sustentável do meio ambiente, devem ser asseguradas e estimuladas pelo Estado, mas também devem ser responsabilidade de toda sociedade, como uma forma garantir às gerações presentes e futuras, uma maior qualidade de vida, proporcionando o mínimo necessário para o exercício da dignidade da pessoa humana.



## Referências

- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia econômica**. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. Vozes: Petrópolis, 1997.
- BRASIL. Ministério da Integração Social: Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Último acesso em: 23 de abril de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade - Lei. Nº 10.257/01**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Último acesso em: 23 de abril de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/historico/index.asp>> Acesso em 23 de março de 2010.
- \_\_\_\_\_. **Novo Código Florestal**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em 20 de abril de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Regime Diferenciado de Contratação - Lei n.º 12.462/11**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm) . Último acesso em 23 de abril de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Concessão e Permissão de Serviços Públicos - Lei n.º 8.987/95**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Último acesso em 23 de abril de 2018.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. Uma leitura sobre a cidade. In: GEU - Grupo de Estudos Urbanos (org.). **Cidades**: Revista científica. Vol. 1, n. 1. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004.

CHALITA, Gabriel. **Educação**: A solução está no afeto. São Paulo: Editora Gente, 2001.

CLAVAL, Paul. **Terra dos homens**: a geografia. Contexto: São Paulo, 2010.

[CNUMAD] Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Disponível em: < <http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21.php> >. Último acesso em: 23 de set. de 2011.

[CNUMAD] Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21 brasileira**: Ações prioritárias, 2ª edição. Disponível em < [http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo\\_monta&idEstrutura=18&idConteudo=908](http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo_monta&idEstrutura=18&idConteudo=908) >. Último acesso em: 22 de set. de 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede das cidades. In: GEU - Grupo de Estudos Urbanos (org.). **Cidades**: Revista científica. Vol. 1, n. 1. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; FERNANDES, Rodrigo Pieroni. **O direito constitucional à moradia e os efeitos da emenda constitucional nº 26/2000**. Disponível em < <http://www.saj.com.br/artigos/Moradia1.html> > Acesso em: 02 ago. 2010.

FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e área urbana: uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. In: **Revista de Direito Ambiental**, ano I, n.2, São Paulo, p.77-90, abr./jun 1996.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. ver. atual. e ampl. Saraiva: São Paulo, 2006.

FONSECA, Ariadne do Carmo. Geoquímica dos solos. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) **Erosão e conservação dos solos**: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010

FRANÇA, Ary. **A marcha do café e as frentes pioneiras**. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Geografia, 1960.

GUERRA, Antonio José Teixeira. O início do processo erosivo. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) **Erosão e conservação dos solos**: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Record: Rio de Janeiro, 1999.

GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e a globalização econômica**. Aduaneiras: São Paulo, 1997.

HERNANDEZ, Fernando. **Transgressão e mudança na educação**. Porto Alegre, ArtMed, 1998.

HERNÁNDEZ, Marisol Anglés. El desarrollo sostenible al centro de la tríada: pobreza, médio ambiente y desarrollo. In: LECEY, Eladio. CAPELLI, Silvia. **Revista de direito ambiental**. Ano 13, n.º 50. São Paulo: RT, 2008.

HIRST, Paul. THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Editora Vozes: Petrópolis, 1998.

[IBGE] – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2010. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf> >. Último acesso em: 30 de set. de 2011.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 1949-2000**. Disponível em: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122&t=taxa-de-urbanizacao> >. Último acesso em: 03 de out. de 2011.

JELINEK, Rochelle. **A delimitação e a proteção das áreas de preservação permanente e seus reflexos no parcelamento do solo urbano**. Disponível em: < [http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a\\_delimitacao\\_protecao\\_das\\_apps\\_seus\\_reflexos\\_no\\_parcelamento\\_do\\_solo\\_urbano.pdf](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/a_delimitacao_protecao_das_apps_seus_reflexos_no_parcelamento_do_solo_urbano.pdf) >. Acesso em: 23 de Nov. de 2011.

JERONYMO, Guilherme Benette. **A influência da globalização econômica sobre os modelos de Estado, direito e constituição**. 2006. 83 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília/UNIVEM – Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2006.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Tradução de Leopoldo Holzbach – São Paulo: Martin Claret, 2004.

- LAVRATTI, Paula. O desmatamento e as mudanças climáticas: uma análise sobre o potencial de mitigação e adaptação da legislação florestal brasileira. In: LECEY, Eladio. CAPELLI, Sílvia. **Revista de direito ambiental**. Ano 15, n.º 57. São Paulo: RT, 2010.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo, Centauro, 2004.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. Coleção magistério. 2º grau. Série formação do professor. São Paulo: Cortez, 2006.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. **Direito da criança e do adolescente**. São Paulo: Rideel, 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2001.
- MARCONDES, Clodomir Ramos. **Defesa Civil: Orientação Legal - Ações na Emergência**; 1995; - disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=47>>. Acesso em: 21 de junho de 2010.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo, Saraiva, 2016.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo, Saraiva, 2013.
- MONBEIG, Pierre. Textos Clássicos: O estudo geográfico das cidades. In: GEU - Grupo de Estudos Urbanos (org.). **Cidades**: Revista científica. Vol. 1, n. 2. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004.
- MORIN, Edgar. **Saberes globais e saberes locais**: o olhar transdisciplinar. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- MOTTA, Sylvio. BARCHET, Gustavo. **Curso de direito constitucional**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2007.
- MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Editora Pílares, 2008.

ONU. Comissão Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. **Nosso Futuro Comum**, 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues> >. Último acesso em: 21 de out. de 2011.

\_\_\_\_\_. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: < [http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao\\_onu.pdf](http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao_onu.pdf) > Último acesso em: 22 de set. de 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em < [http://www.cggp.sp.gov.br/gt\\_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf](http://www.cggp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf) >. Último acesso em: 23 de set. de 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf) >. Último acesso em 21 de set. de 2011.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Quioto à Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima**. Disponível em: < [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0012/12425.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf) >. Último acesso em: 23 de set. de 2011.

ORLANDO, Breno Ladeira Kingma. GUDIÑO, Daniel Mariz. Instrumentos tributários e financeiros utilizados no Brasil para a proteção do Meio Ambiente: Uma análise crítica. In: ORLANDO, Breno Ladeira Kingma. GUDIÑO, Daniel Mariz. TROUW, Ernesto Johannes. GONÇALVES, Fábio Fraga. MUNIZ, Igor. MURAYAMA, Janssen Hiroshi (coord.). **Direito Tributário Ambiental**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2010.

[PNUMA] – **Programa das Nações Unidas pelo Meio Ambiente** - Disponível em: < <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44> >. Último acesso em 23 de set. de 2011.

POZZOLI, Lafayette. **Maritain e o Direito**. Edições Loyola: São Paulo, 2001.

RESENDE, Mauro. **Pedologia e fertilidade do solo**: interações e aplicações. Brasília: Ministério da Educação; Lavras: ESAL; Piracicaba: POTAFOS, 1988.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Maria de Fátima. O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do Estatuto da Cidade. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, Departamento de Direito público e Departamento de Direito privado, Centro de Estudos sociais aplicados. **Scientia Iuris**: revista do curso de mestrado em direito negocial da UEL. Vol. 5/6, N1 (2001-2002). Londrina: Editora da UEL, 2004.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 5ª ed; São Paulo: Nova Cultural, 1989.

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

SALOMÃO, Fernando Ximenes de Tavares. Controle e prevenção dos processos erosivos. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) **Erosão e conservação dos solos**: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

SANTIAGO, Alex Fernandes. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – Ocupação de áreas protegidas: conflito entre direitos fundamentais? . In: LECEY, Eladio. CAPELLI, Silvia. **Revista de direito ambiental**. Ano 15, n.º 60. São Paulo: RT, 2010.

SANTOS, Caio Augusto Marques dos. NUNES, João Osvaldo Rodrigues. Mapeamento geomorfológico do perímetro urbano do Município de Marília – SP. **Geografia em atos**. n. 7, v.1. Presidente Prudente, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; TEIXEIRA, Bruno Costa; MIGUEL, Paula Castello (coords.). **Uma homenagem aos 20 anos da Constituição Brasileira**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008

SAVATER, Fernando. **O valor de educar**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

- SÈGUIN, Elida. **Direito ambiental**: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SÈGUIN, Elida. CARRERA, Francisco. **Planeta Terra**: uma abordagem de direito ambiental. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.
- SEMEGHINI, Ulysses C. **Do café à indústria**: Uma cidade e seu tempo. Campinas: Editora da UNICAMP, 1991.
- SILVA, Antônio Soares da. Análise morfológica dos solos e erosão. In: GUERRA, Antônio José Teixeira Guerra; SILVA, Antônio Soares da; BOTELHO, Rosângela Garrido Machado. (orgs.) **Erosão e conservação dos solos**: conceitos, temas e aplicações. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006b.
- \_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010c.
- TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não governamentais e Terceiro setor**: criação de ONGs e estratégias de atuação. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. 22ª edição. Ed: Malheiros, São Paulo, 2007.
- VEIGA, José Eli da. Indicadores de sustentabilidade. In: Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados. **Estudos Avançados**. Vol 24, n. 68. IEA: São Paulo, 2010.
- WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global**. São Paulo, Atlas, 2010.
- WINCKLER, Silvana Terezinha. BALBINOTT, André Luiz. Direito ambiental, globalização e desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber. PIMENTEL, Luiz Otávio. (org.) **Direito ambiental e desenvolvimento**. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2006.