

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

STÉFANO GUIMARÃES SCHEFFLER

O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA AO
MEIO AMBIENTE: A CONSTRUÇÃO DE UMA SADIA QUALIDADE
DE VIDA NA CIDADE DE MANAUS

Manaus - AM

2016

STÉFANO GUIMARÃES SCHEFFLER

**O DIREITO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA AO
MEIO AMBIENTE: A CONSTRUÇÃO DE UMA SADIA QUALIDADE
DE VIDA NA CIDADE DE MANAUS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Conservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo

**Manaus
2016**

TERMO DE APROVAÇÃO

Stéfano Guimarães Scheffler

O direito Urbanístico como instrumento de defesa ao meio ambiente: a construção de uma sadia qualidade de vida na Cidade de Manaus

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 03 de junho de 2016.

Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo

Universidade Estadual do Amazonas PPGDA/UEA

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Universidade Estadual do Amazonas PPGDA/UEA

Profa. Dra. Mônica Nazaré Picanço Dias

Universidade Federal Amazonas - UFAM

Dedico a mãe, pai e avó, pelo incentivo constante desde os primeiros rabiscos até os sonhos mais altos, sempre com certeza de retorno seguro aos melhores colos do Mundo. Agradeço, ainda, aos demais familiares, professores, colegas de trabalho e curso, pelo apoio recebido.

“Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada.
Apenas dê o primeiro passo”.

Martin Luther King

RESUMO

Movido unicamente pela satisfação de suas necessidades e – pretensamente – pela busca de uma confortável (não necessariamente sadia) qualidade de vida, tem a vontade do homem, há alguns séculos, sobressaído: desmatamento, poluição de águas, aquecimento global, descoberta da energia elétrica, queima de óleos fósseis, pavimentação e asfaltamento de ruas, construções em alvenaria, aterramento de corpos de água, descarte indevido de resíduos sólidos, experiências nucleares, dentre tantos outros atos que vitimam o meio ambiente, são alguns dos exemplos citados. O meio ambiente, tratado pelo homem como se tivera recursos infinitos e uma capacidade de recuperação interminável, resiste às investidas. Mostra-se, é verdade, fraco, ferido, mas, ainda de pé. Onipresente, já demonstra reação aos ataques sofridos, o que faz com que o homem moderno, ciente de sua vulnerabilidade, tente encontrar maneiras de buscar uma sadia e sustentável qualidade de vida. A presente dissertação apresenta como problematização o seguinte questionamento: Se a relação do homem e Meio Ambiente é inevitável e esta deve ser pautada pelo respeito recíproco, tanto em atendimento às necessidades humanas quanto aos recursos finitos do Meio, de que modo o Direito Urbanístico pode ser utilizado como ferramenta para a construção de uma efetiva e sadia qualidade de vida? O objetivo geral desta pesquisa é justamente analisar este processo de construção, mediante a prévia preservação do meio ambiente, tal qual dispõe o artigo 225, Caput, da Constituição federal, valendo-se, para tanto, dos elementos trazidos pelo Direito Urbanístico, ciência relativamente nova, mas que condensa elementos que podem tornar esta relação, apesar de inevitável, mais benéfica tanto à humanidade quanto ao Meio Ambiente.

Palavras-chaves: Direito Urbanístico. Meio Ambiente. Construção. Sadia Qualidade de Vida.

RESUMEN

Motivado únicamente por la satisfacción de sus necesidades y, supuestamente, por la búsqueda de una cómoda (pero no necesariamente sana) calidad de vida, la voluntad del hombre sobresale ya hace algunos siglos: deforestación, contaminación de aguas, calentamiento global, descubrimiento de la energía eléctrica, quema de combustibles fósiles, el acto de pavimentar y asfaltar las calles, construcciones en mampostería, terraplén de cuerpos de agua, desecho inadecuado de residuos sólidos, experimentos nucleares, entre muchos otros actos que damnifican al medio ambiente, son algunos de los ejemplos dados. El medioambiente, tratado por el hombre como si tuviera infinitos recursos y una interminable capacidad de recuperación, resiste a las embestidas. Se muestra en realidad debilitado, pero todavía existente. Omnipresente, ya demuestra su reacción a los ataques sufridos, lo que provoca que el hombre moderno, consciente de su vulnerabilidad, intente encontrar maneras de buscar una sana y sustentable calidad de vida. Esta tesis presenta como problemática el siguiente cuestionamiento: si la relación del hombre con el medioambiente es inevitable y debe estar guiada por el respeto recíproco, tanto en atención a las necesidades humanas como a los recursos finitos del medioambiente, ¿de qué manera el Derecho Urbanístico puede ser utilizado como herramienta para la construcción de una efectiva y sana calidad de vida? El objetivo general de la investigación es analizar este proceso de construcción - mediante la previa preservación del medioambiente, tal como lo prevé el artículo 225 de la Constitución de la República Federativa del Brasil – utilizándose, para tanto, de los elementos brindados por el Derecho Urbanístico, ciencia relativamente nueva, pero que condensa elementos que pueden tornar esta inevitable relación más benéfica para la humanidad y el medioambiente.

Palabras-clave: Derecho Urbanístico. Medioambiente. Construcción. Sana calidad de vida.

LISTA DE FIGURAS

ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

AID - Área de Influência Direta

APP - Área de Preservação Permanente

ART - Acomodação Residencial de Transição

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CF - Constituição Federal

CRC - Comitê Representante da Comunidade

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

GAL - Grupo de Apoio e Gestão Local

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LOMAM - Lei Orgânica do Município de Manaus

ONG - Organização Não-governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAM - Pronto Atendimento Médico

PAR - Programa de Apoio à Reinstalação de Micro e Pequenos Negócios

PDDR - Plano de Ações para Reposição de Moradias, Remanejamento de População e Atividades Econômicas Instaladas em Áreas Requeridas para Implantação do PROSAMIM

PDUA - Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus

PIM - Polo Industrial de Manaus

PLAMAM - Plano de Desenvolvimento Local e Integrado de Manaus

PMM - Prefeitura Municipal de Manaus

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PROSAMIM - Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus

PER - Plano Específico de Reassentamento

UGPI - Unidade de Gerenciamento do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus

REDEH - Rede de Desenvolvimento Humano

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SINIR - Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos,

SUFRAMA –Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUHAB- Superintendência de Habitação do Amazonas

TACA - Termo de Ajustamento de Conduta Administrativo

UES - Unidade de Estruturação Urbana

UET – Unidade Espacial de Transição

UTE – Usina Termoelétrica

ZFM - Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1. MEIO AMBIENTE

1.1. DA UNIDADE DO MEIO AMBIENTE

1.2. O MEIO AMBIENTE EM ASPECTOS

1.2.1. Meio ambiente Natural

1.2.2. Meio ambiente Cultural

1.2.3. Meio ambiente do Trabalho

1.3 A RELEVÂNCIA DO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL/MODIFICADO NA ATUALIDADE LIGADO À SADI A QUALIDADE DE VIDA

1.3.1 O Meio Ambiente e o Urbanismo

2. DIREITO URBANÍSTICO E SEU TRATAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

2.1 CONCEITO E OBJETIVOS DO URBANISMO NA ATUALIDADE

2.2. PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO DIREITO URBANÍSTICO

2.2.1. Princípio da função social da propriedade no direito brasileiro

2.2.2 Princípio da função ambiental da propriedade no direito brasileiro

2.3. AS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DA SADI A QUALIDADE DE VIDA NO MEIO AMBIENTE URBANO

2.3.1. Diretrizes Gerais

2.3.2. Alguns instrumentos da política urbana

2.3.3. Cidades Sustentáveis

2.3.4. Plano Diretor e sua atuação no desenvolvimento Urbano de Manaus

2.3.5. Do binômio Direitos Sociais X Qualidade de Vida

2.3.6. Análise da aplicação dos principais Direitos Sociais na Cidade de Manaus na atualidade e possíveis soluções de melhorias

3. DO PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS - PROSAMIM

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1.1. A Administração Pública e o Princípio da Precaução

3.1.2. Do descompasso entre a previsão legal de defesa ao meio ambiente de nível constitucional e infraconstitucional (lei 6.938/81) e a atual exequibilidade dessas obrigações pelo poder público

3.1.3. Da responsabilidade do Estado

3.1.4. O papel do Poder Judiciário na Implementação das políticas públicas na atualidade

3.1.5. A ocupação do solo x degradação ambiental x formação da sociedade na Cidade de Manaus – A evolução no tempo.

3.1.6. Cenários florestal e hídrico, quando da idealização do PROSAMIM

3.1.7. O acerto do PROSAMIM quanto à reconstrução da sadia qualidade de vida na Cidade de Manaus

4. CONCLUSÃO

RÊREFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Tem-se por Direito Urbanístico o conjunto de técnicas, regras e instrumentos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tem por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos aspectos habitáveis.

Um ramo do Direito, pautado em conceitos, objetivos e princípios, estritamente ligado a outros ramos do conhecimento, como a sociologia, engenharia, agronomia, entre outros, incluindo-se, ainda – e aqui principalmente - o Direito Ambiental.

A presente dissertação divide-se em três capítulos: O primeiro deles encarrega-se de apresentar ao leitor ponderações sobre o meio ambiente, seus aspectos, com ênfase à modalidade 'modificado'. O segundo capítulo ocupa-se de abordar o recente ramo do Direito Urbanístico, por meio de conceitos objetivos, princípios e instrumentos como o Estatuto da Cidade e Plano Diretor da Cidade de Manaus.

Devidamente apresentada a parceria do Direito Urbanístico com o Direito do Meio Ambiente, exsurge a necessidade da extração do melhor proveito desta relação, qual seja, a construção de uma sadia qualidade de vida, garantida constitucionalmente em Nossa Carta Magna de 1988, perpassando-se pelo direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, à saúde, ao lazer e à necessidade de intervenções estatais por meio de políticas públicas, ainda que determinadas por crivo judicial.

Para tanto, dá-se início ao segundo capítulo desta dissertação, não preso a conceitos como o primeiro, mas, sim, responsável por explicar detalhes mais técnicos. Encarrega-se da abordagem sobre o tratamento jurídico constitucional e infraconstitucional dado à matéria de urbanismo, aborda, ainda, o 'Estatuto da Cidade', como vetor importante no processo de construção de uma sadia qualidade de vida, bem como, em nível local, traz ponderações sobre o Plano Diretor da Cidade de Manaus.

Realiza, ainda, uma comparação entre direitos sociais e qualidade de vida, assim como analisa a aplicação dos principais Direitos Sociais na Cidade de Manaus na atualidade, tais como educação, saúde, trabalho, terra urbana, moradia e saneamento ambiental.

O terceiro e último capítulo, por seu turno, preocupa-se em evidenciar, na prática, como a teoria utilizada nos dois primeiros atos – dedicados a explicar o Direito Urbanístico e

Ambiental, Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Direitos Sociais – é utilizada para a efetiva construção de uma sadia qualidade de vida na cidade de Manaus.

Para tanto, traz uma abordagem sobre o emprego de políticas públicas na defesa do meio ambiente, descortina o descompasso existente entre a previsão legal de defesa ao meio ambiente de nível constitucional e infraconstitucional (lei 6.938/81) e a atual exequibilidade dessas obrigações pelo poder público, trata da responsabilidade estatal, bem como do papel do Poder Judiciário na Implementação das políticas públicas na atualidade.

Ao fim, apresentam-se apontamentos genéricos sobre o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, como exemplo local, pautado no Direito Urbanístico, de intervenção do Poder Público na defesa do Meio Ambiente e na construção de uma sadia qualidade de vida, sem valer-se de uma imersão em nível de estudo de caso, além de conclusões, críticas e sugestões sobre os problemas identificados.

O objetivo primordial do trabalho é analisar o processo de construção de uma sadia qualidade de vida, mediante a prévia preservação do meio ambiente, tal qual dispõe o artigo 225, Caput, da Constituição federal, valendo-se, para tanto, dos elementos trazidos pelo Direito Urbanístico, ciência relativamente nova, mas que condensa elementos que podem tornar esta relação, apesar de inevitável, mais benéfica tanto à humanidade quanto ao Meio Ambiente.

Como objetivos específicos, este escrito busca **a)** explanar as maneiras pelas quais pode o Direito Urbanístico, mediante o emprego de seus conceitos, objetivos e princípios, empregar sua teoria na defesa do Meio ambiente, traçando uma correlação desta ciência com dispositivos da Constituição Federal de 1988, do Código Civil de 2002, dos Estatuto das Cidades e Plano Diretor local, **b)** identificar quais os fatores que levam a humanidade - sem a total consciência de sua vulnerabilidade frente ao Meio – à prática de atos que visam, tão somente, à satisfação de interesses econômicos e pessoais, em busca de uma confortável (e aparente) sadia qualidade vida, em detrimento do Meio Ambiente, **c)** verificar de que maneira pode partir do Poder Público a conscientização da sociedade sobre uma maneira harmônica de relacionar a satisfação material do homem com os Direitos Urbanístico e Ambiental, mediante, por exemplo, a promoção de políticas públicas - ainda que sob caráter judicial e/ou posterior aos prejuízos causados ao Meio Ambiente, como o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM e, por fim, **d)** propor sugestões que tenham por

finalidade o despertar de uma Consciência Ambiental, bem como sugerir possíveis soluções para os problemas identificados.

1. MEIO AMBIENTE

A crescente intensidade de grandes danos ambientais despertou a consciência ambientalista, porque chamou a atenção das autoridades para o problema da degradação e destruição do meio ambiente. Daí proveio a necessidade da proteção jurídica ambiental, com o combate, pela lei, de todas as formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países.

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, sendo chamada por alguns, inclusive, de eminentemente ambientalista. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente (artigo 225, CF), incluso no título da “Ordem Social”. O núcleo da questão ambiental encontra-se, de fato, nesse capítulo constitucional, cuja compreensão, contudo, será deficiente se não for conjugada com outros dispositivos que a ela se referem explícita ou implicitamente.

Muito se fala sobre a almejada sadia qualidade de vida, para qual é essencial, segundo dispõe o já citado artigo 225, Caput, da CF, um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. A qualidade de vida, que passa pelo também constitucional Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, tem por objeto os direitos, pelo homem, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à educação, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, à saúde, ao lazer etc. Em suma, um conjunto de garantias que tem por escopo garantir à humanidade um bem viver.

Não é novidade a relação nociva mantida pelo homem com o Meio Ambiente nos últimos séculos. Também não é novidade que as necessidades do homem, ao contrário dos recursos naturais disponíveis, são infinitas, razão pela qual se faz necessário o despertar de uma consciência ambiental e, em grau imediato, a implementação de práticas que tornem harmoniosa a satisfação das necessidades humanas com a preservação do meio, porque aquela depende necessariamente desta.

Assim sendo, com as peculiaridades do Direito Ambiental e Urbanístico, tais como conceitos, objetivos modernos na Sociedade, classificações, princípios, análise constitucional e infraconstitucional, do Estatuto das Cidades, do Plano Diretor de Manaus, Políticas Públicas e exemplificação local de programas sociais que têm por finalidade a devolução da Dignidade da Pessoa Humana de certa área beneficiada, como o PROSAMIM, busca-se descobrir qual o processo literal de construção de uma sadia qualidade de vida.

No que diz respeito ao Direito Ambiental, constata-se ter um conceito bastante amplo, que não se limita às questões do homem e do ambiente, incluindo-se, pois, todas as formas de vida, constituindo-se em um direito “horizontal” ou de interações, percorrendo diferentes ramos do direito (privado, público e internacional), fulcrado, sobretudo, no artigo 225, Caput, da Constituição Federal de 1988.

1.1. DA UNIDADE DO MEIO AMBIENTE

Como dito, nossa Carta Magna consagrou de forma nova e importante a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, voltado à realidade do século XXI, das sociedades de massa, caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico.

Diante desse quadro, a Constituição Federal estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que, muitas vezes, transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos.

Podemos dividir o artigo 225, Caput, CF/88, em quatro partes e analisá-las em separado. A primeira parte aponta, como direito de todos, a existência do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A segunda tarefa concentra-se no preenchimento do conteúdo do termo *todos*. Uma ideia inicial é de que a concepção *todos*, que traz a característica do bem difuso, estaria exteriorizada com base no que estabelece o artigo 5º da Constituição Federal. Assim, *brasileiros e estrangeiros* residentes no País poderiam absorver a titularidade desse direito material. Tal concepção reafirma ainda o princípio da soberania, preceito fundamental da República Federativa do Brasil, Daí entende-se que a Constituição, ao fixar fundamentos visando constituir um Estado Democrático de Direito, pretendeu destinar às pessoas humanas abarcadas por sua soberania o exercício pleno e absoluto do direito ambiental brasileiro.

Uma outra vertente, não menos importante, estabelece o conteúdo da expressão *todos* presente no artigo 1º, III, da Constituição Federal, sob a assertiva de que, além dos brasileiros e estrangeiros residentes no País, toda e qualquer pessoa humana teria a possibilidade de estar adaptada à tutela desses valores ambientais.

Dessa forma, fazendo-se menção à pessoa humana, ter-se-ia uma visão mais ampla do que aquela contida no artigo 5º, da Lei Maior. Com base nessa visão, não importaria perquirir se o destinatário da norma constitucional seria brasileiro ou estrangeiro. Qualquer pessoa humana, desde que sustentando essa condição, preencheria os requisitos de direito positivo necessários ao exercício de direitos ambientais em nosso país. Com isso, seria eliminado um fator fundamental para todos os povos aglutinados em face de sua cultura: a soberania.

Saliente-se que a discordância desse posicionamento funda-se no fato de que o povo, enquanto conjunto de indivíduos que falam a mesma língua, tem costumes e hábitos assemelhados, afinidades de interesses, história e tradições comuns, é quem exerce a titularidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de uma sociedade de massa, até mesmo porque o artigo 225, ao definir o bem ambiental, preceitua-o como um bem de uso comum do *povo*.

Assim sendo, defende-se, neste escrito, que o alcance constitucional do termo *todos*, fixado no artigo 225, Caput, da Carta Magna, estaria adstrito ao que estabelece o artigo 5º, no sentido de que brasileiros e estrangeiros residentes no País é que delimitam a coletividade de pessoas, ainda que indefinidas, de um critério mais específico, com destaque para uma composição obviamente metaindividual.

A segunda etapa do dispositivo a ser analisada relaciona-se à compreensão do bem ambiental.

Com efeito, quando a Constituição diz que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, aponta a existência de um direito vinculado à hipótese de um bem de *uso comum* do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Ao se verificar o direito civil, nota-se que os poderes básicos do direito material de propriedade tradicional do século XIX são compreendidos pelo direito de usar, fruir, gozar e dispor do bem. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 inova o ordenamento, destacando do bem ambiental alguns desses direitos e protegendo bens que não são suscetíveis de apropriação, seja pela pessoa física, seja pela pessoa jurídica. Na verdade, a Constituição formulou a inovação revolucionária no sentido de criar um *terceiro gênero do bem*, que em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os privados.

Isso passa a exigir do intérprete uma nova compreensão da estrutura apresentada pelo artigo 20, da Constituição Federal, que estabelece quais os bens da União, porque diversos deles possuem características de bem ambiental, como os lagos, rios, ilhas fluviais e o próprio mar territorial, cabendo à União não a sua propriedade, porquanto o bem difuso é insuscetível de apropriação, mas sim a possibilidade de gerenciá-los.

A terceira análise da norma diz respeito à *estrutura finalística do direito ambiental*, porquanto esse bem de uso comum do povo, para que se caracterize como um bem ambiental e seja traduzido como difuso, tem de ser essencial à sadia qualidade de vida.

A concepção *essencial à sadia qualidade de vida* reporta-se aos destinatários da norma constitucional, que somos todos nós. Dessarte, a regra vinculada ao direito ambiental tem como objetivo a tutela do ser humano e, de forma mediata, outros valores que também venham a ser estabelecidos na Constituição Federal.

Por conta desse prisma, deve-se compreender o que seja essencial, adotando-se um padrão mínimo de interpretação ao artigo 225, em face dos dizeres do artigo 1º, combinado com o artigo 6º, da Constituição Federal, que fixa o *piso vital mínimo*. Com efeito, um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil é o da dignidade da pessoa humana e, para quem uma pessoa tenha a tutela mínima de direitos constitucionais adaptada ao direito ambiental, deve possuir uma vida não só sob o ponto de vista fisiológico, mas sobretudo concebida por valores outros, como os culturais, que são fundamentais para que ela possa sobreviver, em conformidade com a nossa estrutura constitucional. E é exatamente por conta dessa visão que se aponta o critério de dignidade da pessoa humana, dentro de uma visão apontada ao direito ambiental, preenchendo o seu conteúdo com a aplicação dos preceitos básicos descritos no artigo 6º, da Constituição Federal.

Além do que, quando se fala em dignidade da pessoa humana e tutela do direito à vida, além do aspecto fisiológico anteriormente referido, obviamente, tem de se levar em consideração a possibilidade do desfrute, por toda e qualquer pessoa, do direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança e aos demais preceitos dispostos no artigo 6º, da Constituição, tal qual melhor explicado em ponto do segundo capítulo deste trabalho.

O bem ambiental fundamental, como declara a Carta Constitucional, e porquanto vinculado a aspectos de evidente importância à vida, merece tutela tanto do Poder Público como de toda a coletividade, tutela essa consistente num dever, e não somente em mera norma moral de conduta. E, ao referir-se à coletividade e ao Poder Público, chega-se à ideia de que a

proteção dos valores ambientais estrutura tanto a sociedade, do ponto de vista de suas instituições, quanto se adapta às regras mais tradicionais das organizações humanas, como as associações civis, os partidos políticos e os sindicatos.

O quarto item a ser analisado, e talvez o mais relevante do artigo 225, é aquele que nos proporciona a compreensão do que seja um bem ambiental, isto é, um bem resguardado não só no interesse dos que estão vivos, mas também no das futuras gerações. É a primeira vez que a Constituição Federal se reporta a direito futuro, diferentemente daquela ideia tradicional do direito que de sucessão no Código Civil. Portanto, a responsabilidade de tutela dos valores ambientais não diz somente respeito às nossas existências, mas também ao resguardo das futuras gerações.

Referida preocupação veio contemplada na tutela da preservação do patrimônio genético, estrutura básica da vida humana, independentemente da concepção filosófica ou religiosa adotada. Hoje, ao se falar em tutela do direito à vida, muito antes de qualquer consideração sobre o nascituro, existe essa estrutura fundamental vinculada à organização do DNA.

Assim sendo, temos que o artigo 225 estabelece quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a Carta Magna determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

1.2. O MEIO AMBIENTE EM ASPECTOS

Trata-se o termo *meio ambiente* como se tivera um conceito jurídico indeterminado, cabendo, dessa forma, ao intérprete o preenchimento do seu conteúdo. Assim, passemos a classificar os seus aspectos.

De início, cumpre frisar que é unitário o conceito de meio ambiente, porquanto todo este é regido por inúmeros princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política

Nacional do Meio Ambiente. Não se busca estabelecer divisões estanques, até mesmo porque isso seria um empecilho à aplicação da efetiva tutela.

A divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Não se pode perder de vista que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados. E, com isso, encontram-se, pelo menos, quatro significativos aspectos: meio ambiente natural, cultural, do trabalho e – o privilegiado, neste trabalho – artificial. Senão vejamos.

1.2.1. Meio ambiente Natural

O meio ambiente natural ou físico é constituído por solo, água, ar atmosférico, fauna e flora. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre seres vivos e meio em que vivem.

O meio ambiente natural é mediatamente tutelado pelo caput do artigo 225, da Constituição Federal de 1988 e, imediatamente, pelo §1º, I e VII, desse mesmo artigo:

“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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (*grifo nosso*)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

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

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

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

1.2.2. Meio ambiente Cultural

O conceito de meio ambiente cultural vem previsto no artigo 216 da Constituição Federal, que o delimita da seguinte forma:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

Ressalte-se que o meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial.

O bem que integra o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil.

1.2.3. Meio ambiente do Trabalho

Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc).

Caracteriza-se pelo complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa ou sociedade, objeto de direitos subjetivos, privados e invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que a frequentam.

O meio ambiente do trabalho recebe tutela imediata pela Carta Magna, no seu artigo 200, VIII, ao prever que:

“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Assim sendo, a tutela mediata do meio ambiente do trabalho concentra-se no caput do artigo 225, da Constituição Federal.

Importante verificar que a proteção do direito do trabalho é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, porquanto esta última busca salvaguardar a saúde e a segurança do trabalhador no ambiente onde desenvolve suas atividades. O direito do trabalho, por sua vez, é o conjunto de normas jurídicas que disciplina as relações jurídicas entre empregado e empregador.

Por fim, cumpre frisar que o conceito de trabalho compreende qualquer atividade caracterizada pelo componente de subordinação, desde que passível de valoração econômico-social.

Tem-se, ainda, o Meio Ambiente Artificial, base importante deste escrito, tratado, a seguir, de forma mais detalhada.

1.3 A RELEVÂNCIA DO MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL/MODIFICADO NA ATUALIDADE LIGADO À SADI QUALIDADE DE VIDA

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa firma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem integram o meio ambiente artificial.

Com isso, verifica-se que este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao *conceito de cidade*, que passou a ter natureza jurídica ambiental não só em face do que estabeleceu a Constituição Federal de 1988, mas particularmente com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2011), porque o vocábulo “urbano”, do latim *urbs, urbis*, significa cidade e, por extensão, os habitantes desta.

Dessarte, o termo “urbano” não evidencia um contraste com “campo” ou “rural”, porquanto qualifica algo que se refere a todos os espaços habitáveis, não se opondo ao rural, conceito que nele se contém; possui, pois, uma natureza ligada ao conceito de território.

Tendo em vista referido conteúdo, a relevância do tema é manifesta, já que a quase-totalidade das pessoas vive e desenvolve a grande maioria de suas atividades no meio ambiente artificial.

O meio ambiente artificial não é tratado na Constituição Federal somente no artigo 225. A individualização de aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, revelando ao operador uma facilidade maior no manejo da matéria, facilitando a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos pelo sistema.

Com efeito, outros dispositivos pertinentes ao tema podem ser observados. Dentre os artigos de maior importância, encontra-se o 182, que inicia o capítulo referente à política urbana. Outros dispositivos também vinculados à matéria, como o artigo 21, XX, que dispõe sobre a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como o artigo 5º, XXIII, que disciplina que a propriedade atenderá a sua função social, como se verá no capítulo segundo deste trabalho.

Dessa constatação, torna-se correto afirmar que o meio ambiente recebe uma tutela mediata e imediata. Tutelando de forma mediata, revela-se o artigo 225 da Constituição

Federal, em que se encontra uma proteção geral ao meio ambiente. Imediatamente, todavia, o meio ambiente artificial recebe tratamento jurídico no artigo 182 do mesmo diploma legal.

Como ressaltado, dado o conteúdo pertinente ao meio ambiente artificial, este, em muito, relaciona-se à dinâmica das cidades. Assim sendo, não há como desvinculá-lo do conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade humana e da própria vida.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 fixa como objetivos da política urbana: a) a realização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e b) a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

1.3.1 O Meio Ambiente e o Urbanismo

Nunca é demais chamar a atenção para o fato de que o urbanismo, especialmente em países mais adiantados, ocupa-se não mais do arranjo físico territorial das cidades, mas abrange, quantitativamente, um espaço maior (o território todo, englobando o meio rural e o meio urbano), e, qualitativamente, todos os aspectos relativos à qualidade do meio ambiente, que há de ser o mais saudável possível.

O direito do urbanismo, sem dúvidas, também visa à proteção do meio ambiente: arte de arranjar as cidades sob aspectos demográficos, econômicos, estéticos e culturais, tendo em vista o bem do ser humano e a proteção do meio ambiente.

É, sim, do âmbito de preocupação e de abrangência do direito urbanístico o disciplinar, visando a um ambiente sadio, de todas as ações humanas relacionadas com o uso do solo. Assim, por exemplo, a legislação que cuida do zoneamento industrial visa, através da disciplina do uso do solo, a evitar ou minimizar a poluição atmosférica em doses anormais; a legislação de proteção aos mananciais visa, através de restrições profundas ao uso do solo, a manter as fontes de alimentação da água potável para as cidades; e, a legislação de zoneamento e parcelamento do solo contém, normalmente, dispositivos que visam, de um lado, à segregação de atividades que seriam, por natureza, prejudiciais, se indiscriminadamente misturadas em determinadas zonas (por exemplo, atividade industrial ao lado de residências) e, de outro, à densificação através de loteamentos em áreas que por seu interesse especial e ecológico devam ser preservadas da urbanização intensiva.

São, pois, alguns poucos exemplos que demonstram a íntima ligação existente entre o urbanismo e o meio ambiente. Por isso, reafirma-se que o direito urbanístico, como será tratado no capítulo próximo, deve ser tratado como um galho do direito ambiental do qual não pode ser divorciado, posto que dele é espécie.

2. DIREITO URBANÍSTICO E SEU TRATAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 contemplou no inciso XXIII, do artigo 5º, a regra pela qual “a propriedade atenderá a sua função social”. No artigo 170, contemplou a “função social da propriedade” como um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica.

E o artigo 182, no seu §2º, pela primeira vez na história constitucional brasileira, veio concretizar o princípio nestes termos: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. E, para o meio rural, no artigo 186, dispôs da mesma forma, com o cumprimento de outras condições.

O Código Civil/2002 traçou basicamente nos seus artigos 1.228 e seguintes os contornos (novos) do direito de propriedade e, nos artigos 1.299 e seguintes, as regras que disciplinaram o direito de construir.

O artigo 1.228 dispõe (como fazia o artigo 524, CCB/1916) que:

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-lo do poder de quem quer, injustamente, a possua ou detenha.

Mas o §1º desse artigo é totalmente inovador adaptando-se à questão da necessidade e da obrigatoriedade constitucional (artigo 225, CF) da preservação do meio ambiente.

Está, nesse aspecto, claramente indicando que a propriedade só se justifica se utilizada com respeito ao meio ambiente, nestes termos:

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

Eis aí contempladas e concretizadas as funções ambiental (artigo 225, CF) e cultural (artigo 216, CF) da propriedade urbana e rural.

O artigo 1.229 regula a extensão do direito de propriedade, dispondo:

A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.

Trata-se do que dispunha o artigo 526, do Código Civil de 1916.

O artigo 1.228, do Código Civil, portanto, traz o conteúdo positivo do direito de propriedade: o direito de usar, gozar e dispor dos bens.

O artigo 1.231 nos dá os limites da propriedade nestes termos: “A propriedade presume-se plena, até prova em contrário”.

O antigo Código, em seu artigo 526, traduziu o texto alemão, acolhendo aquela doutrina.

Segundo a doutrina do artigo 526, do Código Civil, o proprietário do solo pode impedir trabalho no subsolo, salvo se não tiver interesse algum nisso. Sempre que os trabalhos lhe possam causar prejuízos, é manifesto o interesse do proprietário em impedi-los.

É certo, porém, que o subsolo foi depois, constitucionalmente, destacado da propriedade do solo, particularmente no que toca à exploração de minas e jazidas.

Nesse sentido, o Código Civil/2002, no seu artigo 1.230 dispôs:

A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.

Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial.

Quanto à exploração do subsolo, uma questão que vinha sendo alvo de decisões contraditórias da justiça brasileira, qual seja, a de que o Município não poderia cobrar remuneração das concessionárias de serviços públicos pela passagem de tubulações ou fios elétricos ou cabos no subsolo de suas vias, veio ser resolvida com clareza pelo Código Civil de 2002.

Diz o seu artigo 1.286:

Mediante recebimento de indenização que atenda, também, à desvalorização da área remanescente, o proprietário é obrigado a tolerar a passagem, através de seu imóvel, de cabos, tubulações e outros condutos subterrâneos de serviços de utilidade pública, em proveito de proprietários vizinhos, quando de outro modo for impossível ou excessivamente onerosa.

Vizinho aí, evidentemente, está empregado no seu sentido mais amplo, ou seja, da comunidade beneficiária.

Quanto ao exercício do direito de propriedade, o Código abriu Seção especial (VII) sobre a propriedade imóvel, e nele tratou do “direito de construir”.

Aí, o primeiro fundamental artigo quanto à função social da propriedade e relacionado à extensão do exercício do direito de propriedade é o de número 1.299 (antigo 572) que reza: “O proprietário pode levantar, em seu terreno, as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

A primeira parte deste dispositivo dá a principal consequência jurídica do direito de propriedade. Segundo ele, “o direito de usar a coisa compreende o de exigir dela todos os serviços que possa prestar sem modificação de sua substância”.

Trata-se de uma das projeções jurídicas daquele direito, que se traduz no “direito de construir”, e que, na lição de Pontes de Miranda, é “um poder contido no direito de propriedade”.

O artigo 1.299 dá nascimento ainda, em virtude de sua parte final, a um verdadeiro feixe de normas condicionadoras do direito de construir que se desdobra em normas de cunho civil (relações de vizinhança) e de cunho publicístico.

Eis como se apresenta, em nosso meio, o direito de propriedade. Ela só se justifica pelos seus fins e, por isso a Constituição Federal de 1946 já foi muito feliz ao prescrever no artigo 147 o princípio de que o uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social, daí deduzindo-se que inclusive o desuso (ato negativo) pode causar danos e infringir o princípio constitucional.

Constitucionalmente, apresenta-se, a propriedade, apenas garantida como instituição e, legalmente, adotando ainda a doutrina de Ihering, pela qual a propriedade vai até aonde o interesse do proprietário atingir, englobando o espaço aéreo e o subsolo, sendo este distinto do solo para efeito de sua exploração. O princípio constitucional da função social da

propriedade, contudo, como se verá em tópico posterior, relativiza a antiga noção de propriedade como direito absoluto, justificando a existência de um direito do urbanismo, para atuar no sentido da ordenação dos espaços habitáveis.

Do próprio texto constitucional, deriva a autonomia do Direito Urbanístico, o qual permite depreender todo o arcabouço principiológico deste recente ramo do Direito a partir do princípio da função social da propriedade, tomado no sentido de dosar os interesses privados com o interesse coletivo.

Nos termos das lições de Toshio Mukai em sua obra intitulada *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*¹, temos o direito do urbanismo como:

“aquele que se constitui prevalentemente de normas de complementariedade, isto é, de normas jurídicas que procuram realizar aquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais e, em número reduzido, por normas de paralelismo, que procuram assegurar e reforçar o que a sociedade faz (direito privado), posto que esse direito tem como sua característica básica a circunstância de se constituir de normas jurídicas destinadas a compor o equilíbrio dos interesses gerais da comunidade, com respeito ao direito de propriedade”.

Nesta esteira, Jacquignon² constroi seu conceito, ao dispor que

“o Direito Urbanístico é o conjunto de regras através das quais a administração, em nome da utilidade pública, e os titulares do direito de propriedade, em nome da defesa dos interesses privados, devem coordenar suas posições e respectivas ações com vistas à ordenação do território”.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto³ conceitua de forma bastante direta o Direito Urbanístico como “o conjunto de técnicas, regras e instrumentos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos aspectos habitáveis”.

O citado autor destaca, ainda, outro importante aspecto, desta vez relacionado à ligação intrínseca existente entre o direito ecológico e o urbanístico:

¹ *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p.18.

² Citado por FERNÁNDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1977, p 30.

³ *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

“Se a Ecologia é gênero do qual o urbanismo é espécie, a dimensão social do problema ecológico levar-nos-á, pelos mesmos motivos, à formulação de seu disciplinamento em termo jurídicos, ou seja, à fronteira interdisciplinar entre a Ecologia e o Direito – Direito Ecológico, no qual se insere, na fronteira entre o Urbanismo e o Direito, o Direito Urbanístico”.

Realmente, tem-se como inegável que o urbanismo ou mesmo o Direito Urbanístico estão intimamente associados a outros ramos de conhecimento, tais como a sociologia, a engenharia, a agronomia, entre outros, incluindo, ainda, o Direito Ambiental, um dos pilares deste escrito.

2.1 CONCEITO E OBJETIVOS DO URBANISMO NA ATUALIDADE

Inequívoca é a tendência da sociedade mundial de urbanização. Foi e continuará sendo. Chega-se a essa conclusão, sem grandes esforços, também no Brasil, apesar deste ser formado pela junção de cinco regiões fortemente diferentes entre si. Tendência de construir não apenas presente em terras tupiniquins, mas em todo o Mundo, inclusive em áreas antes consideradas inabitadas.

Desse modo, fácil é a constatação da indispensabilidade da disciplina urbanística nos dias de hoje, vez que tal ciência tem por objeto, justamente, a relação das cidades e seus cidadãos. Sucintamente, pode-se dizer que as consequências dessa urbanização desempenham forte influência sobre as relações dos cidadãos, a cidade e suas propriedades. Spantigati⁴ traz importantes considerações sobre os aspectos do urbanismo que despertam o interesse por seu estudo:

“Cualés son los motivos que atraen el interés de la disciplina urbanística por parte del jurista? Los motivos de interés, a nuestro modo de ver, son tres: uno de ellos de naturaleza práctica y los outros de la natularezza científica.

El primer motivo de interés tiene un carácter práctico, por la importância del tema desde un punto de vista político, privado y práctico-jurídico.

Desde un punto de vista político todos conocen las discusiones que se han suscitado desde hace años sobre el problema de que nuestro territorio y nuestras ciudades necesitan una sistemática mejor.

⁴

Manual de Derecho Urbanístico. Madrid: Montecorvo, 1973, p.19 et seq.

Desde un punto de vista privado todo ciudadano tiene un interés concreto por vivir em ciudades y territorios mejor organizados em cuanto a los puntos de vista del tráfico, de las zonas verdes, de la densidad de edificacuión, de lá quietud, de la belleza artística y de la naturaleza.

(...)

El segundo motivo de interés tiene una naturaleza científica técnico-jurídica.

Es este un caso ejemplar (case, como dirían los amrecicanos) de elaboración de una normativa sobre un problema de la vida práctica que en un cierto momento llama la atención de los ciudadanos y que exige la intervención de la disciplina jurídica.

(...)

El tercer motivo es de carácter científico-dogmático; al estudiar la disciplina urbanística se descende hasta las raíces de los temas generales más actuales de la dogmática jurídica. Nos hallamos em un de los campos em los que se está construyendo la ciencia del Derecho actual”.

No meio ambiente, nem sempre houve por parte das lideranças mundiais a preocupação com a defesa do meio ambiente, a preservação dos recursos não renováveis e zelo pela sadia qualidade de vida.

Eram outras as realidades, prioridades, conhecimentos e prenúncios científicos.

A questão da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do instante em que sua degradação passa a ameaçar não apenas o bem-estar, mas a própria vida humana.

Quanto ao urbanismo, por sua vez, tem-se que este também não foi tratado da mesma forma ao longo dos anos, sendo necessário, neste instante, refletir a seu respeito para que se possa dar a esta disciplina um conteúdo atual, que proceda ao encontro das expectativas do seu elemento principal, qual seja, o homem comum.

Neste sentido, veja-se, inicialmente, que Leopoldo Mazzaroli⁵ conceituou assim o urbanismo, no sentido técnico:

“como a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada”.

⁵ Il Piani Regolatori Urbanistici citado por SAPANTIGATI, Frederico. Manual de Derecho Urbanístico. Trad. Espanhol. Madrid: Montecorvo, 1973.

Doutro giro, este conceito primitivo sofreu um processo de desenvolvimento, passando a abarcar não apenas o espaço das cidades, como também o campo, indo além dos aspectos físicos do território, incluindo as relações ocorridas em seus limites.

À concepção de urbanismo, em tempos modernos, tem-se atribuído um enquadramento funcional e racional, mas sempre com uma preocupação básica humana, isto é, com valores espirituais, visando ao homem no contexto urbano e à melhoria das suas condições de vida.

2.2. PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO DIREITO URBANÍSTICO

Por se tratar de uma disciplina jurídica relativamente recente, ainda em formação, os princípios informadores do Direito Urbanístico ainda não se mostram firmemente desenhados, tendo sido pouco analisados pela doutrina, ocupada, quase sempre, pela discussão sobre a autonomia ou dependência desta disciplina. Mesmo entre os autores estrangeiros, de países cuja legislação urbanística é desenvolvida, poucos foram os que se aventuraram a apontar tais diretrizes.

Entre os primeiros autores a mencionar tais princípios está José Afonso da Silva, na sua preciosa obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, utilizando-se, para tanto, da lição de Antonio Carceller Fernández, cujas lições são transcritas abaixo:

- 1º – princípio de que o urbanismo é uma função pública, que fornece ao Direito Urbanístico sua característica de instrumento normativo, pelo qual o poder público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade;
- 2º – princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística, conexo, aliás, com o anterior;
- 3º – princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas (não mencionado no citado autor), cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas;
- 4º – princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela derivam para seus lotes;
- 5º – princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

González Perez, depois de examinar as funções dos princípios gerais do Direito, traz uma série de princípios informadores da intervenção administrativa, a saber: princípio da legalidade, princípio da igualdade, princípio da solidariedade e princípio da boa-fé.

O princípio da igualdade, idealizado como a igualdade perante a lei, traduz um tratamento igual para situações iguais. O princípio da subsidiariedade, por seu turno, traz conteúdo mais complexo, vez que comporta a abstenção de toda intervenção dos entes públicos em que o livre jogo da iniciativa privada é suficiente para atender adequadamente as necessidades públicas, observadas sempre, a proporcionalidade dessa mesma intervenção. Devem, ainda, os direitos ser exercitados conforme as exigências da boa-fé.

No que diz respeito aos planos urbanísticos, valiosos são os ensinamentos de Fernando Alves Correia⁶, para quem os princípios jurídicos fundamentais ou estruturais dos planos urbanísticos funcionam como limitação à discricionariedade da atividade de planificação, da tipicidade dos planos urbanísticos do desenvolvimento urbanístico em conformidade com o plano e o princípio da obrigação de planificação, do princípio da definição pela lei do procedimento de formação dos planos urbanísticos, o da determinação pela lei de um regime particular para certos tipos de bens -, o princípio da hierarquia, da proporcionalidade (em sentido amplo ou da proibição do excesso) e, por fim, o princípio da igualdade.

Quanto à legalidade, torna-se imperioso destacar que os planos urbanísticos estão sempre e necessariamente ligados à lei. No que tange à hierarquia, significa dizer que as disposições de um plano urbanístico devem coadunar-se com as legislações de nível hierarquicamente superior. No campo da proporcionalidade, tem-se que as medidas do plano urbanístico que estabelecem imposições ou proíbem determinadas alterações urbanísticas devem ser adequadas, necessárias e proporcionais ao fim público desejado.

Por fim, quanto ao princípio da igualdade, torna-se imperiosa a citação de três importantes dimensões no domínio do plano urbanístico.

A primeira surge no sentido de que as disposições do plano não podem ser ilógicas, na perspectiva dos seus fins, irrazoáveis, objetivamente infundadas e arbitrárias. Cuida-se do denominado princípio da igualdade imanente.

⁶ O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. Coimbra: Almedina, 1989, p. 285 es seq.

A segunda dimensão de relevância do princípio da igualdade – situada na esfera da igualdade transcendente ao plano – diz respeito à obrigação do plano urbanístico respeitar o princípio da igualdade perante os encargos públicos. Esta linha específica do princípio da igualdade tem seu campo privilegiado de aplicação no domínio das disposições expropriativas dos planos urbanísticos. O seu significado específico exprime-se no reconhecimento ao particular que suportou, por efeito do plano, um sacrifício especial e mais intenso do que os restantes cidadãos, de um direito de exigir indenização, que visa repor ou restabelecer a igualdade jurídica violada como medida expropriativa..

A terceira dimensão de incidência do princípio da igualdade – enquadrada também no domínio da igualdade transcendente ao plano – traduz numa imposição do plano observar o princípio da igualdade de chances ou de oportunidades urbanísticas. O seu âmbito de aplicação é constituído pelas medidas que definem formas e intensidades diferentes de utilização para várias parcelas de terrenos, as quais não são acompanhadas da obrigação de indenização.

Assim sendo, no que toca ao princípio da igualdade em relação ao plano urbanístico, chega-se à conclusão de que as disposições deste não podem ser arbitrárias, e que as medidas que prescrevam um tratamento diferenciado dos proprietários do solo têm de basear-se em fundamentos objetivos evidentes.

2.2.1. Princípio da função social da propriedade no direito brasileiro

Entre nós, a Carta Magna de 1934 trouxe o tal conceito de função social da propriedade, legada da Constituição de Weimar de 1919, de maneira que passa, assim, o exercício do direito de propriedade a ser limitado pelo interesse social da coletividade, devendo enquadrar-se nas relações de vizinhança impostas pelo Direito Civil e no interesse social concretizado nos contornos urbanísticos à propriedade particular.

Passado algum tempo, o conceito de função social de propriedade foi se introduzindo na doutrina e jurisprudência, de tal sorte que, a partir de 1946, já não se discute sua condição de princípio vetor do direito público.

O desenvolvimento do conceito de propriedade, no Brasil, fica mais claro se for salientado o fato de que a função social da propriedade, tecnicamente, sempre foi lembrada e, desde sua concepção primitiva, nunca deixou de existir.

A **Constituição de 1934** dispõe em seu artigo 113, n. 17, que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. A **Carta Magna de 1946**, no seu artigo 147, por sua vez, rezava: “O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social”. A **Constituição de 1967/69**, no seu artigo 157, contemplava a ideia pela qual a ordem econômica teria por finalidade a realização da justiça social, com base, dentre outros princípios, na função social da propriedade.

Por derradeiro, a **Constituição de 1988** contemplou, no inciso **XXIII, do artigo 5º** a regra: “a propriedade atenderá a sua função social”, e, no **artigo 170**, elevou a função social da propriedade como um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica.

E, pela primeira vez na história de nosso constitucionalismo, o **artigo 182, §2º**, concretiza o princípio nos termos de que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Essas exigências citadas acima estão elencadas nas dezesseis diretrizes trazidas pelo artigo 2º da **Lei n. 10.257/01 – o chamado Estatuto da Cidade** -, diretrizes essas que, necessariamente, deverão estar contidas no plano diretor, conforme dispõe o artigo 39, do Estatuto.

2.2.2 Princípio da função ambiental da propriedade no direito brasileiro

Nossa **Carta Magna** salienta, em seu **artigo 225, Caput**, que “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao dever público e à coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Essa regra, genericamente, contempla o princípio da função ambiental da propriedade.

E isso não é tudo, pois, no seu **artigo 170**, é ainda mais contundente, quando faz constar, em nível de princípio da Ordem Econômica e Financeira, a dita “defesa do meio Ambiente” (VI).

Já no **artigo 182, Caput**, elucida que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, segundo dispõem 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”.

A lei que fixou tais diretrizes é, exatamente, o **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01)**, que, dentre essas diretrizes, e para a garantia do bem-estar dos habitantes, impõe que o plano diretor contemple as diretrizes previstas nos incisos IV, VI, alíneas “f” e “g”, VIII, XII, todos do artigo 2º (artigo 39). Além disso, o Capítulo II - Dos Instrumentos da Política Urbana, no seu artigo 4º, contempla como um dos instrumentos legais: “a) plano diretor; c) zoneamento ambiental”; dentre os institutos jurídicos e políticos, temos: “e) instituições de unidades de conservação”; e, como elemento prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança”.

Assim sendo, tem-se que o Estatuto da Cidade, levando-se em conta a competência privativa do Município, para legislar e atuar em matéria ambiental, no meio urbano, veio, por fim, tornar obrigatório, com o plano diretor, que os municípios atuem, de fato e de direito sobre o assunto, que lhes havia sido negado, antes e depois da Constituição de 1988, pela Lei n. 6.938/81, que, no seu artigo 10, atribuiu competência exclusiva para os Estados-membros licenciarem todas as atividades potencialmente poluidoras, ainda que puramente locais, numa inconstitucionalidade escandalosa que alguns, de má-fé, procuram ainda defender.

Doutro giro, com o plano diretor em vigor, não é mais possível contrariar a competência exclusiva do Município em exercer suas atividades de licenciamento e sancionatórios em relação ao meio ambiente, pois a ele compete, mais do que aos Estados-membros, dar cumprimento à função ambiental da propriedade.

Papel ambiental este que, depois de 10 de janeiro de 2003, foi contemplado, literalmente, no **Código Civil**, que, em seu **artigo 1.228, parágrafo único (Lei n. 10.406/02)**, dispõe: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Eis, então, a função social ambiental da propriedade, à qual o plano diretor, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, deve conferir efetividade.

2.3. AS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DA SADI QUALIDADE DE VIDA NO MEIO AMBIENTE URBANO

O **artigo 182 da Constituição Federal** dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**, publicada no Diário Oficial da União em 11 de julho daquele ano, chamada de “Estatuto da Cidade”, conforme previsto no parágrafo único do artigo 1º, originou-se de um Projeto de Lei que tomou o n. 2.191, de 1989; depois, tomou o n. 181/89 no Senado Federal e, finalmente, na Câmara dos Deputados, o n. 5.788, de 1990. Traz consigo a precípua finalidade de fixar as diretrizes gerais da política urbana.

Destaca-se como um dos aspectos relevantes da referida Lei o fato de se constituir num instrumento que permite a efetiva concretização do plano diretor nos Municípios brasileiros, sendo, como dito, obrigatório para aqueles de mais de vinte mil habitantes, na cidade.

Outro ponto importante diz respeito, ainda, ao surgimento de novos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, tais como o parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos.

Possui, doutro giro, um aspecto sancionatório destinado ao prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, prevendo-se ao Prefeito, inclusive, a sanção de improbidade administrativa.

A **Lei 10.257/2001**, o Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade é lei geral sobre Direito Urbanístico no Brasil, um novo ramo do Direito Público nascido como uma especialização do Direito Administrativo e que tem por objeto os princípios e normas de proteção ao bem-estar das cidades.

O conceito de “cidade” é utilizado pelo Estatuto como sinônimo de município, mas tecnicamente seria mais correto tratar a cidade como somente a zona urbana do município.

Conforme dispõe o **artigo 24, I, da Constituição Federal**, a competência para legislar sobre o Direito Urbanístico é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. O Estatuto da Cidade estabeleceu normas gerais sobre Direito Urbanístico, não excluindo a competência das demais entidades federativas para expedição de normas específicas sobre a matéria.

Sendo aplicável simultaneamente a todos os âmbitos federativos, o Estatuto da Cidade tem a natureza jurídica de lei nacional, e não simplesmente de lei federal. Lei nacional é aquela válida ao mesmo tempo para todas as esferas federativas, ao passo que a lei federal se aplica somente ao âmbito da União.

Façamos, então, uma breve análise das questões contidas em cada um dos capítulos da **Lei 10.257/2001**, nessa ordem: Diretrizes Gerais; Dos Instrumentos da Política Urbana e Do Plano Diretor, além de considerações deste último na Cidade de Manaus.

2.3.1. Diretrizes Gerais

Dada a sua importância, indicam-se, a seguir, de forma objetiva, as diretrizes gerais do artigo 2º, da dita Lei:

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

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

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

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

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de

influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

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

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

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

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

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

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

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

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

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

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

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os

investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

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

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

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

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

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

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

XVII - estímulo 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.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento”.

Chega-se, portanto, à conclusão de que a lei disciplinou importantes diretrizes para a efetivação da política urbana, coercitivas para os Municípios, que devem incluí-las, com as necessárias particularizações, em seus planos diretores, lei de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo.

Em suma, o Estatuto da Cidade tem por objetivo central compatibilizar o direito de propriedade com a função socioambiental do imóvel urbano.

2.3.2. Alguns instrumentos da política urbana

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais a seguir mencionadas. A parte mais importante do Estatuto é a definição e disciplina dos instrumentos da política urbana. A lei divide tais instrumentos em: a) instrumentos gerais; b) institutos tributários e financeiros; c) institutos jurídicos e políticos.

Os **instrumentos gerais** da política urbana são (artigo 4º, I a III, do Estatuto):

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

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

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

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

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

Já os **institutos tributários e financeiros** da política urbana são (artigo 4º, IV):

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

Quantos aos **institutos jurídicos e políticos**, o Estatuto prevê (art. 4º, V):

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;

- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
- u) legitimação de posse.

Entre todos os institutos e instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, alguns deles receberam um tratamento normativo especial, a saber:

Parcelamento e edificação compulsórios

Tratam-se de obrigações de fazer que podem ser aplicadas aos proprietários de imóveis urbanos edificados, subutilizados ou não utilizados.

O parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios deverão ser determinados em lei municipal específica para uma área prevista no plano diretor, devendo o Poder Público notificar o proprietário para cumprir a obrigação, devendo ser averbada no Registro de Imóveis essa notificação.

O imóvel urbano cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no plano diretor (**artigo 182, §2º, da CF**). Assim, há casos em que o uso da propriedade urbana desatende à sua função social, ensejando providências por parte do Poder Público Municipal no sentido de forçar a readequação da forma de utilização do bem aos interesses da coletividade.

Se houver aproveitamento do imóvel inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou na legislação dele decorrente, o Município poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Essa exigência de parcelamento, edificação ou utilização compulsória somente poderá ser realizada nos termos de lei municipal específica para áreas incluídas no plano diretor. Conforme dispõe o artigo 5º, §2º, do Estatuto da Cidade, o proprietário será notificado pelo Poder Público Municipal para o cumprimento da ordem de parcelamento, edificação ou utilização, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis.

Somente se for descumprida a determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o Município poderá iniciar a cobrança de IPTU progressivo no tempo.

IPTU progressivo no tempo

Cuida-se de instrumento a ser aplicado caso o parcelamento ou utilização compulsórios sejam descumpridos.

Dessa forma, o Município poderá aplicar alíquotas progressivas no tempo do IPTU, pelo prazo de cinco anos consecutivos. A alíquota de cada ano seria fixada em lei específica, e não poderia ser superior a duas vezes o valor relativo ao ano anterior, não podendo superar a 15%. Poderá, no entanto, ser mantida essa alíquota até que se cumpra a obrigação anteriormente estabelecida. Vedam-se isenções e anistias.

Ressalta-se, outrossim, que o IPTU progressivo aqui é citado não como instrumento de arrecadação fiscal, mas como instrumento de política urbana.

A cobrança de IPTU progressivo no tempo é a segunda medida adotada Município com o objetivo de forçar o uso adequado do solo urbano. Infrutífera a ordem de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o Município procederá à aplicação do imposto, mediante a majoração da alíquota pelo prazo máximo de cinco anos consecutivos.

O valor da alíquota fixada em cada ano não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%.

Desapropriação com pagamento em títulos

Se a cobrança do IPTU progressivo no tempo não for suficiente para que o proprietário do imóvel dê cumprimento à obrigação imposta pelo Poder Público de parcelar, utilizar ou edificar o imóvel, poderá a Administração municipal proceder à mais grave punição prevista pela lei ao proprietário, a desapropriação do imóvel.

A desapropriação, ainda que nesse caso, exige uma indenização (**artigo 5º, XXIV, da Constituição**), que poderá ser feita mediante o pagamento em títulos da dívida pública.

A Lei dispõe que o valor real da indenização deverá refletir o valor da base de cálculo do IPTU. Entretanto, esse valor, como sabido, nem sempre reflete o valor efetivo do imóvel em termos de mercado.

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

O caráter punitivo dessa modalidade expropriatória é revelado pelo fato de a indenização não ser paga em dinheiro, mas em títulos da dívida pública, de prévia aprovação pelo Senado Federal, a serem resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano.

O valor real das indenizações em títulos refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, não podendo comportar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Usucapião especial de imóvel urbano

Nos termos do artigo 9º, do Estatuto da Cidade, aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O direito à usucapião especial de imóvel urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

No transcurso de ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhece como título para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis (artigo 13, do Estatuto).

Direito de Superfície

O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis, abrangendo o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa (artigo 21, do Estatuto da Cidade. Extingue-se o direito de superfície: a) pelo advento do termo; b) pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Muito controversa é a previsão trazida pelo artigo 21, §3º, do Estatuto, segundo o qual o superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do respectivo contrato.

O problema é que tal responsabilização do superficiário de tributos relativos à propriedade, eximindo o dono do imóvel do dever de recolher os impostos, contraria o artigo 34, do Código Tributário Nacional, que define como contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor.

No entanto, como o Código Tributário Nacional é materialmente uma lei complementar, ao passo que o Estatuto da Cidade tem natureza de lei ordinária, deve-se concluir pela aplicabilidade do artigo 34, do CTN, respondendo diretamente o proprietário do imóvel perante o Fisco, e não o superficiário.

Direito de Preempção

Em áreas delimitadas nos termos da lei municipal, baseada no plano diretor, o Poder Público Municipal tem preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. A esse direito de preferência dá-se o nome de preempção (artigo 25, do Estatuto da Cidade).

A preferência municipal na aquisição do imóvel perdurará por prazo não superior a cinco anos, conforme fixado em lei municipal, sendo possível sua renovação após um ano do encerramento da primeira vigência independentemente do número de alienações.

O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas com a finalidade de:

- a) regularização fundiária;
- b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- c) constituição de reserva fundiária;
- d) ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- e) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- g) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- h) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Outorga Onerosa do Direito de Construir

Também denominada solo criado, a outorga onerosa do direito de construir permite o município venda a particulares o direito de construir acima dos limites máximos admitidos pela legislação municipal, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: a) a fórmula de cálculo para a cobrança; b) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; c) a contrapartida do beneficiário.

Operações urbanas consorciadas

Operações urbanas consorciadas são um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas e estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (artigo 32, do Estatuto).

Entre outras medidas, poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas: 1) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas

decorrente; 2) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

A operação urbana consorciada deve ser aprovada por meio de lei específica municipal, contendo o plano de operação urbana, observados os seguintes requisitos mínimos:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na lei;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;
- VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados.

Transferência do direito de construir

Com base em lei municipal específica, poderá o proprietário do imóvel urbano, privado ou público, autorizado a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de :

- a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (artigo 35, da Lei n. 10.257/2001).

Estudo do Impacto de Vizinhança

A elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é uma exigência, baseada em lei municipal, definida como condição prévia para obtenção de licenças e autorizações de empreendimentos e atividades, públicos ou privados, com potencial para afetar o bem-estar da cidade (artigo 36, do Estatuto).

O EIV deverá contemplar os efeitos positivos e negativos quanto à qualidade de vida da população, sendo obrigatória a análise dos seguintes pontos:

- a) adensamento populacional;
- b) equipamentos urbanos e comunitários;
- c) uso e ocupação do solo;
- d) valorização imobiliária;
- e) geração de tráfego e demanda por transporte público;
- f) ventilação e iluminação;
- g) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

2.3.3. Cidades Sustentáveis

Apresentam-se como aquelas conhecidas por adotarem práticas que reúnem, num só projeto, a qualidade de vida da população, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, reduzindo os impactos ambientais relacionados ao consumo de matéria e energia e à geração de resíduos sólidos, líquidos e gasosos.

Em suma, cidades sustentáveis são aquelas que implementam políticas públicas sustentáveis, respeitam e preservam o meio ambiente. A grande concentração da população mundial nas cidades e o crescente impacto ao meio ambiente vêm despertando, cada vez mais, a consciência das empresas e dos governos a estabelecerem medidas sustentáveis que resultam em melhor qualidade de vida para seus habitantes.

As cidades sustentáveis tomam medidas para evitar utilização inadequada dos imóveis urbanos, o gerenciamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana, à instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, à deterioração das áreas urbanizadas; à poluição e a degradação ambiental. Outra preocupação das cidades sustentáveis é fazer com que a

população faça um uso eficiente e sem desperdícios de água, energia, e sempre usando materiais renováveis.

A política urbana – necessária à formação das ditas cidades sustentáveis – estabelece, por sua vez, como um dos princípios basilares, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A plenitude vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos artigos 5º e 6º da Constituição Federal.

Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, artigo 5º, caput), bem como quando garante a todos um piso salarial mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no artigo 6º.

O pleno desenvolvimento exige, ainda, uma participação municipal intensa, como reza o artigo 30, VIII, da Constituição Federal, que atribui ao Município a competência de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como a competência suplementar residual trazida pelos incisos I e II do mesmo artigo.

Em linhas gerais, a função social da cidade é cumprida quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o artigo 225 preceitua.

Pode-se, nesta esteira, identificar as quatro principais funções sociais da cidade, vinculando-a à realização: a) da habitação; b) da circulação; c) do lazer; e d) do trabalho.

Uma cidade só cumpre a sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna. Para tanto, cabe ao Poder Público proporcionar condições de habitação adequadas e fiscalizar sua ocupação.

Verifica-se que a Constituição de 1988 valorizou a função social da moradia ao estabelecer previsão de usucapião especial urbano e rural, conforme se extrai dos artigos 183 e 191. Outra função importante da cidade é permitir a livre e tranquila circulação, através de um adequado sistema da rede viária e de transportes coletivos. Nesse campo, ganha relevância, em especial nas grandes cidades, temas relacionados ao trânsito, o qual se apresenta como um óbice à livre e adequada circulação.

Além disso, para uma cidade cumprir sua função social deve destinar áreas ao lazer e à recreação, construindo praças e implementando áreas verdes. Cabe ainda à cidade viabilizar o desenvolvimento das atividades laborativas, gerando possibilidades reais de trabalho aos seus habitantes.

A política de desenvolvimento urbano tem uma finalidade maior que é a de proporcionar aos seus habitantes a sensação de bem-estar. Isso significa dizer que não basta simplesmente que o Poder Público, na execução da referida política, alcance os ideais já elencados, mas exige-se que esses valores traduzam e despertem em relação aos habitantes a sensação de bem-estar.

O artigo 182 não estabelece padrões fixos de direito ao lazer, à saúde e à segurança a serem seguidos. Isso é de fato percebido na utilização de um termo jurídico indeterminado – bem estar, o que permite que se estabeleça uma finalidade maior na execução da política urbana, exigindo-se do Poder Público, de forma permanente, a busca desses valores aos habitantes.

Além disso, deve-se notar que, ao ser utilizado o termo habitante, buscou-se não tornar restritos os objetivos da política urbana somente àqueles que são domiciliados ou residentes na cidade, mas abranger também qualquer indivíduo que esteja naquele território.

A tutela do meio ambiente artificial/modificado não vem somente prevista na órbita municipal, mas também na nacional. Busca-se, com isso, alcançar uma maior e efetiva proteção. Aludido fato pode ser destacado, uma vez que se atribuiu à União Federal a competência material de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbano (CF, artigo 22, XX), bem como a competência legislativa concorrente para a proteção e defesa da saúde, conforme dispõe o artigo 24, XII.

Essa competência atribuída à União tem por fim delimitar normas gerais e diretrizes que servirão como parâmetros no desenvolvimento da política urbana que Estados e Municípios deverão adotar. Por exemplo, podem ser mencionados a limpeza pública e a coleta, transporte e disposição de resíduos sólidos, os quais, indiscutivelmente, dizem respeito à saúde pública e ao meio ambiente.

Isso significa dizer que à União cabe a fixação de diretrizes gerais, não estando compelida, todavia, a executar as tarefas de limpeza pública, porque a estrutura constitucional assegura ao Município autonomia para a organização dos serviços públicos de interesse local,

conforme preceitua o artigo 30, V. Doutro giro, em que pese a execução estar acometida ao Município, não pode a União furtar-se ao dever de traçar normas amplas e condizentes às necessidades nacionais.

Em síntese, buscar um melhor ordenamento do ambiente urbano primando pela qualidade de vida da população é trabalhar por uma cidade sustentável. Melhorar a mobilidade urbana, a poluição sonora e atmosférica, o descarte de resíduos sólidos, eficiência energética, economia de água, entre outros aspectos, contribuem para tornar uma cidade sustentável.

2.3.4. Plano Diretor e sua atuação no desenvolvimento Urbano de Manaus

Por força do **artigo 182, da Constituição Federal de 1988**, para as cidades com mais de vinte mil habitantes, faz-se o plano diretor obrigatório, valendo destacar duas importantes considerações.

A primeira a que faz incidir sobre o Chefe do Executivo Municipal a sanção de improbidade administra, se este não tomar as providências para que o plano diretor estivesse aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da lei (artigo 52 e inciso VII).

A segunda a acresce como objeto da ação civil pública e como motivo da ação cautelar respectiva à ordenação urbanística, propiciando ao Ministério Público ou a entidade com mais de um ano de existência a possibilidade de, em liminar ou no mérito, obrigar (com fulcro no artigo 3º, da Lei n. 7.347/85) a Câmara Municipal a aprovar o plano diretor, se decorridos os cinco anos.

São constitucionais estas disposições, ao contrário do que se possa pensar, pois estão lastreadas no princípio da função social da propriedade (**artigo 170, III, da CF**) que somente se concretiza quando a propriedade urbana cumpre as exigências do plano diretor (**§2º, do artigo 182, da CF**);

Traz-se à tona, ainda, a constitucionalidade ou não do artigo 40, §2º, ao determinar que o plano diretor deverá abranger todo o território municipal. Aqui, aponta-se eventual inconstitucionalidade, visto que o **artigo 182, da CF**, somente prevê e disciplina a política de devolvimento urbano; segundo, que o §1º, do artigo 182, diz que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e, por fim, que o §2º diz que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de

ordenação da cidade expressas no plano diretor, não havendo como afirmar que poderia incluir o meio rural, assunto regido pelo artigo **186, da CF**, de maneira que campo e cidade deveriam ser melhor diferenciados pelo texto legal e não tratados como se sinônimos fossem.

Por último, cita-se, ainda, um ponto importante relativo ao plano diretor: Nos termos do §2º, do artigo 41, que estabelece a obrigatoriedade, para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes, da elaboração de um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

A cidade de Manaus (figura 1), capital do Estado do Amazonas, enquadra-se nessa categoria. O município possui um território de 11.401 Km², com uma população residente de cerca de 2.057.711 habitantes (IBGE,2015), e área urbana de 412,27 Km². Dois fatores são determinantes para o desenvolvimento urbanístico do Município de Manaus: a área de transição estimada em 361,96 Km² e a área rural de 10.626,77 Km².



Figura Município de Manaus

Fonte: Cartilha do Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus – PDUA

Aqui, na capital do Estado do Amazonas, por meio do advento da **Lei Complementar n. 002, de 16 de Janeiro de 2014, criou-se o Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus – PDUA**, em atendimento ao disposto no artigo 182 da Constituição Federal, nos artigos 39 a 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, e nos artigos 227 e 228 da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN).

Para a elaboração do PDUA, valeu-se a Administração Municipal da colaboração de um grupo consultivo (com representante do Poder Público); grupo executivo (corpo técnico); grupo de assessoramento (consultoria especializada); sociedade civil e representantes do Poder Legislativo.

Tem por finalidade a estruturação do espaço urbano, visando propiciar a qualidade de vida da população, a valorização dos recursos ambientais de Manaus e a otimização dos benefícios gerados na cidade.

Nos termos da Lei Municipal de perímetros urbanos, a Cidade de Manaus é dividida em duas áreas:

- área urbana que é o espaço destinado ao desenvolvimento de usos e atividades urbanas, delimitada de modo a conter a expansão horizontal da cidade e em;
- área de transição que consiste na faixa do território que contorna os limites da área urbana, podendo abrigar atividades agrícolas, atividades urbanas de baixa densidade e ecoturísticas, vejamos:

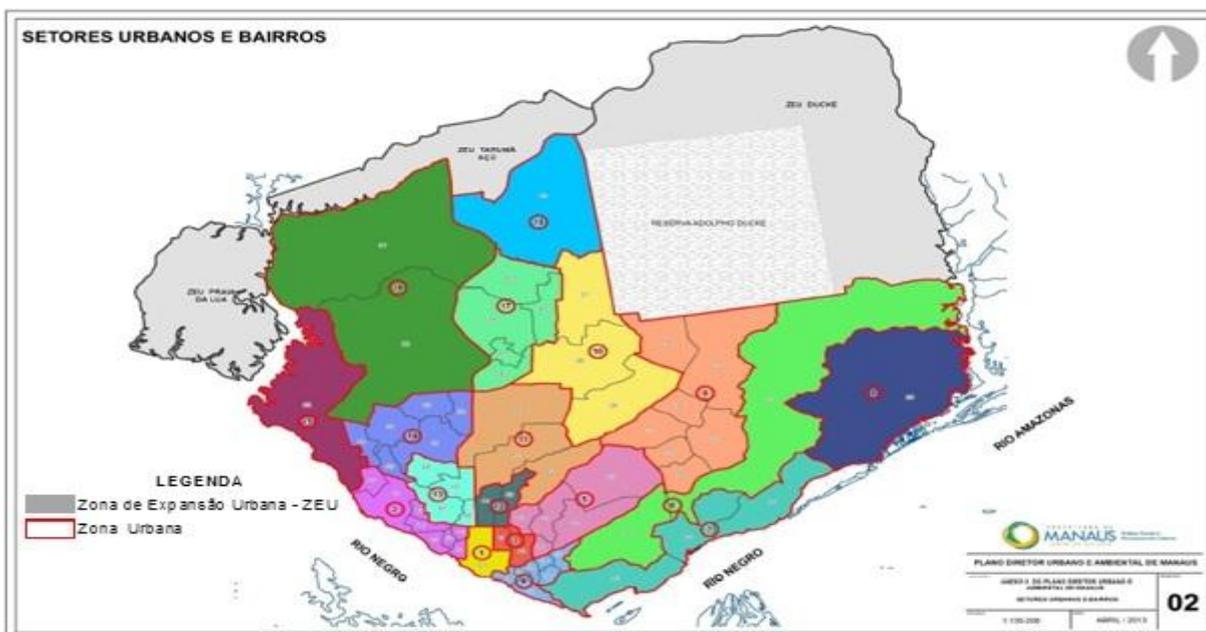


Figura Divisão das Áreas Urbanas e de Transição (ZEU)

Fonte: Adaptado de <http://www.cmm.am.gov.br/plano-diretor-de-manaus-3>

O Plano Diretor Urbano e Ambiental constitui o instrumento básico da Política Urbana e Ambiental do Município de Manaus, nos termos do Estatuto da Cidade, formulado e implementado com base nos seguintes princípios:

- I - cumprimento das funções sociais e ambientais da Cidade e da propriedade urbana, assim como dos espaços territoriais especialmente protegidos;
- II - promoção da qualidade de vida e do ambiente;
- III - valorização cultural da Cidade e de seus costumes e tradições, visando ao desenvolvimento das diversidades culturais;
- IV - inclusão social, por meio da regularização da propriedade territorial e da ampliação do acesso à moradia;
- V - aprimoramento da atuação do Poder Executivo sobre os espaços da cidade, mediante a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo;
- VI - articulação das ações de desenvolvimento no contexto regional;
- VII - fortalecimento do Poder Executivo na condução de planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento do Município de Manaus, mediante a articulação com os demais entes do Poder Público e a parceria com os agentes econômicos, os movimentos sociais e comunitários;
- VIII - integração entre os órgãos, entidades e conselhos municipais, visando à atuação coordenada no cumprimento das estratégias fixadas no Plano Diretor e na execução dos planos, programas e projetos a ele relacionados e;
- IX - gestão democrática, participativa e descentralizada da Cidade de Manaus.

Segundo dispõe o Plano Diretor local, assim caracterizam-se as diferentes zonas da Cidade:

Zona Norte: constitui a grande área de transição e habitacional da Cidade, possuindo como limite a Reserva Florestal Adolpho Ducke;

II -Zona Sul: constitui principal referência cultural e arqueológica, em especial pela localização do seu Centro Histórico, além de ser o maior centro de negócios da Cidade;

III -Zona Centro-Sul: constitui área habitacional, além de ser a expansão do centro de negócios e serviços da Cidade, com verticalização caracterizada;

IV - Zona Leste: constitui uma das maiores áreas habitacionais com característica horizontal da Cidade, possuindo, ainda, atividades industriais, agroindustriais, de agricultura familiar, de turismo ecológico, atividades portuárias e de proteção ambiental, por sua localização na orla do Rio Amazonas;

V - Zona Oeste: constitui território atrativo para o turismo e lazer, propiciando o desenvolvimento urbano com sustentabilidade ambiental, por sua localização na orla do Rio Negro e ainda o Igarapé do Tarumã-Açu;

VI - Zona Centro-Oeste: constitui área habitacional com característica horizontal, contemplando ainda um centro de referência em esportes e saúde da Cidade.

Na figura 3, destaca-se a divisão das zonas urbanas definidas no referido Plano Diretor da cidade de Manaus, incluindo-se as três Zonas de Expansão Urbanas, também chamadas de ZEU.



Figura Zoneamento Urbano do Município de Manaus

Fonte: Adaptado de <http://www.cmm.am.gov.br/plano-diretor-de-manaus-3>

Nos termos do Plano Diretor, a Cidade de Manaus é entrecortada por corredores urbanos (figura 4) que, na verdade, são faixas territoriais destinadas ao planejamento da cidade que articulam Unidades de Estruturação Urbana. Cada corredor possui características especiais a serem observadas em se tratando de regras de urbanização.

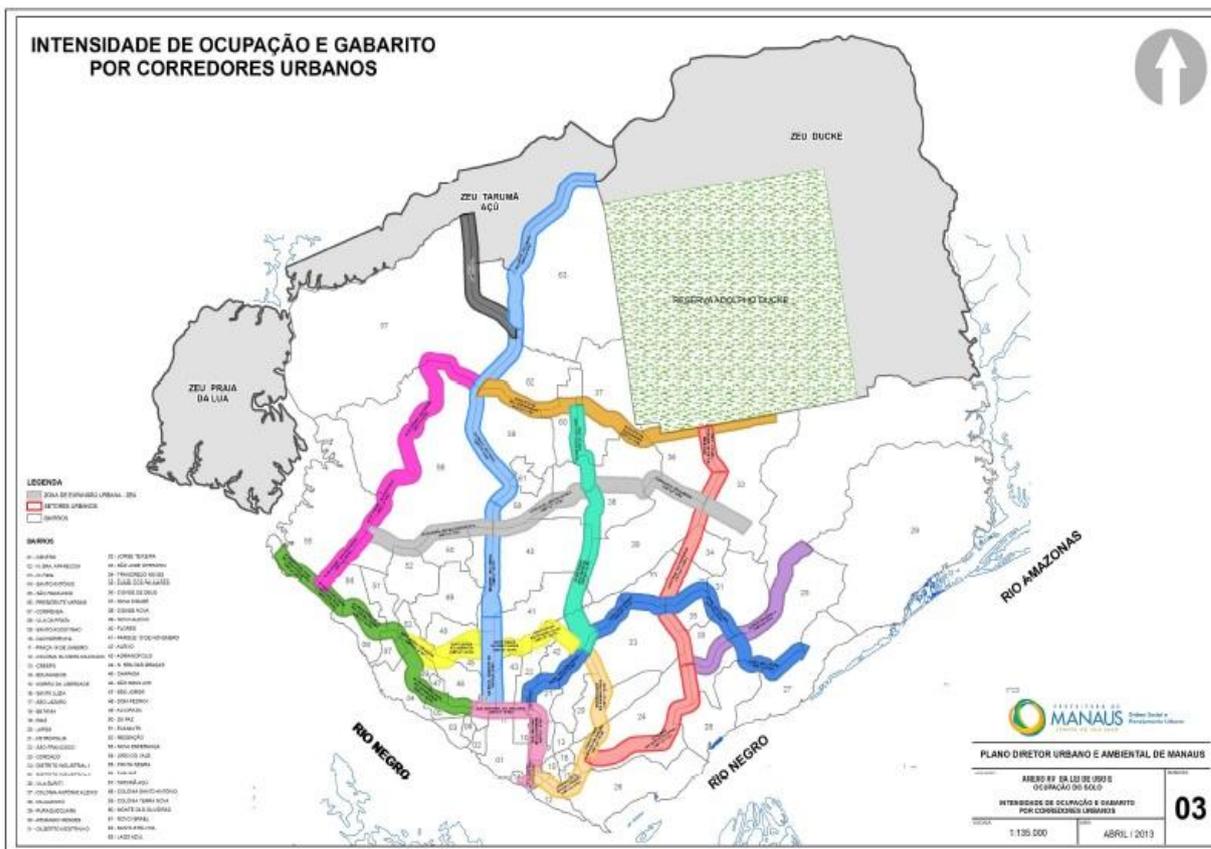


Figura Corredores Urbanos da Cidade de Manaus
 Fonte: <http://www.cmm.am.gov.br/plano-diretor-de-manaus-3>

Conforme dispõe o Plano de Planejamento Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus, antes do planejamento de qualquer empreendimento urbano, devem-se checar as regras de uso e de ocupação de cada Unidade de Estruturação Urbana – UES (figura 5). Em Manaus seriam 38 (trinta e oito) Unidades de Estruturação Urbana, a saber:

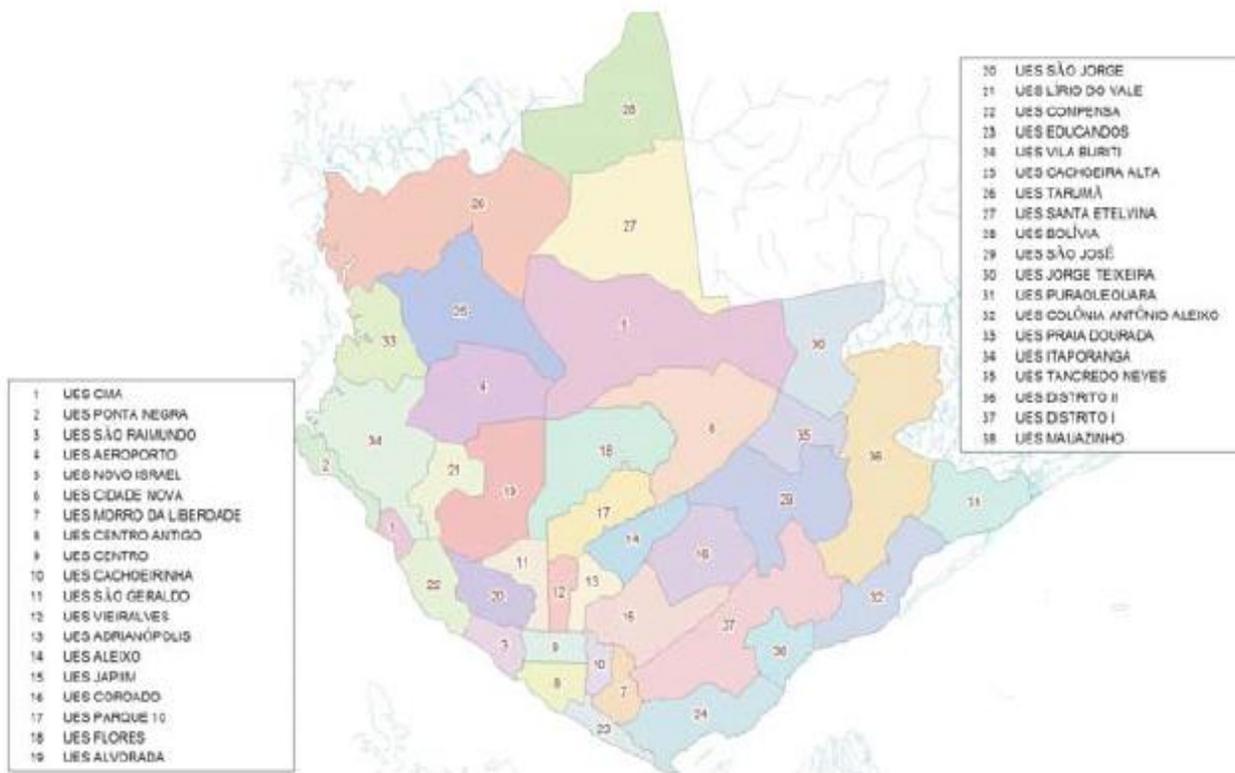


Figura Unidades de Estruturação Urbana da Cidade de Manaus

Fonte: Cartilha do Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus – PDUA

É claro, considerando possíveis Eixos de Atividades (fig.6) e Setores de Unidades Especiais (fig 7), ambos ilustrados a seguir:

No que toca às Áreas de Transição, estas seriam as faixas mistas, que contornam os limites da área urbana, podendo abrigar atividades agrícolas, atividades urbanas de baixa densidade e ecoturísticas, sendo, quatro (figura 8): UET Puraquequara, UET Ducke, UET Mariano e UET Praia da Lua.



Figura Unidades Espaciais de Transição de Manaus

Fonte: Cartilha do Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus – PDUA

Eis, portanto algumas ponderações sobre o Plano Diretor da Cidade de Manaus, constituindo-se como um arcabouço de regras trazidas pela Administração Municipal, em atendimento às observações da Lei Federal do Estatuto da Cidade, que tem por escopo a estruturação/organização do Município da capital do Estado do Amazonas. Dispõe, em suma, sobre princípios, objetivos, questões ambientais, regras de o que e como se construir na cidade, conferindo aos cidadãos um melhor viver, em busca do alcance de uma Sadia Qualidade de Vida.

2.3.5. Do binômio Direitos Sociais X Qualidade de Vida

De um lado, nos termos do artigo 6º, CF/88, direitos difusos que, na teoria, conferem segurança aos cidadãos a um meio ambiente idealizado. De outro, obrigações impostas a todos quanto à preservação e defesa do meio. Nesse interstício, a necessidade –

cada vez mais imperiosa - da criação de uma interseção em que o homem e a natureza possam conviver harmonicamente.

Muito se fala sobre a almejada sadia qualidade de vida, para qual é essencial, segundo dispõe o já citado artigo 225, Caput, da CF, um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. A qualidade de vida, que passa pelo também constitucional Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, tem por objeto os direitos, pelo homem, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à educação, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, à saúde, ao lazer etc. Em suma, um conjunto de garantias que tem por escopo garantir à humanidade um bem viver.

São os direitos sociais aqueles que tem por escopo a garantia, aos indivíduos, de condições materiais imprescindíveis à vida. Em linhas gerais, consistem, pois, em prestações positivas do Estado com a precípua finalidade de diminuição das mazelas e desigualdades sociais.

Inicialmente, quando se deu início aos mais rasos estudos sobre os direitos sociais, as principais dificuldades consistiam em fragmentar o pensamento de que direitos sociais abarcam apenas direitos trabalhistas; estabelecer a noção de que os direitos sociais deveriam ser tratados como gênero, incluindo, portanto, diferentes espécies de direitos; definir quais eram, de fato, os direitos inclusos no grupo de 'direitos sociais'.

Em sentido contrário do que faz a Constituição Federal atual, nos termos do seu artigo 6º, a Carta Magna de 1967 não listava, taxativamente, quais eram os ditos direitos sociais, tampouco os incluía como fundamentais.

Mais recentemente, o verbete que mais sem emprega de direitos sociais, sem dúvida, é aquele que, em dimensão aos direitos fundamentais, conceitua-o 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.

São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

São direitos que exigem do Poder Público, em suma, uma forma mais enérgica de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes, chamados também de

direitos prestacionais. São direitos sociais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por escopo a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, nos termos do artigo 1º, IV, da CF.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabelece como um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III), metas, é claro, que apenas poderão ser alcançadas com o progresso e observância dos direitos sociais.

É extremamente comum que se estabeleça algum tipo de associação entre os direitos sociais, o mínimo existencial e a chamada dignidade da pessoa humana. Os discursos transitam desde as afirmações de que respeitar a dignidade humana é garantir condições existenciais mínimas até dizer simplesmente que os direitos sociais baseiam-se na dignidade da pessoa humana.

Na doutrina brasileira, encontram-se duas correntes: a primeira associa a dignidade da pessoa humana (ou mínimo existencial) com direitos sociais para fins de ressaltar a importância destes. Assim, a relevância dos direitos sociais estaria em auxiliar na proteção da dignidade da pessoa humana.

A segunda corrente ultrapassa a associação acima citada. Aqui, admite-se que o Poder Público não pode prover todos os direitos sociais a todos os cidadãos simultaneamente. No entanto, este lado da doutrina também reconhece que, em determinadas situações, independentemente de questões orçamentárias, está o Estado obrigado a prover o bem de que o indivíduo necessita, situação em que a dignidade da pessoa humana estaria abaixo do mínimo existencial.

Para que se configure a Sadia Qualidade de vida na sociedade, alguns direitos sociais, previstos constitucionalmente, devem ser encontrados, tais como o direito do homem à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à educação, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, à saúde, ao lazer etc. A propósito, como, em 2016, está a observância destes direitos sociais mais basilares na Cidade de Manaus – AM?

2.3.6. Análise da aplicação dos principais Direitos Sociais na Cidade de Manaus na atualidade e possíveis soluções de melhorias

Faz-se, então, ainda que de maneira superficial, uma análise crítica/social sobre como vêm sendo empregados os principais direitos sociais (educação/saúde/trabalho/geração de energia elétrica/terra urbana/moradia/saneamento ambiental) na cidade de Manaus atualmente, trazidos pelo artigo 6º da Constituição Federal, alçados também à posição de diretrizes da Lei Federal do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 - e, como desdobramento natural em nível mais local, previstos também no texto do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, todos em busca de uma sadia qualidade de vida, como finalidade maior desta conjugação entre o Direito Urbanístico e Ambiental.

Com redação dada pela Emenda Constitucional de n. 90/2015, são estes os direitos sociais trazidos pela Carta Magna de 1988: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e o saneamento ambiental.

- Educação

O direito à educação, primeiro citado pelo artigo 6º, da CF/88, é, praticamente, condição para que sejam exercidos direitos outros, como os civis, os políticos, os econômicos e os sociais, já que, se não os inviabiliza por completo, tolhe-os, no mínimo, por falta de instrução.

O artigo 205, da Constituição Federal de 1988, vem afirmando que a educação é um direitos de todos e dever do Estado e da família. Além disso, logo mais à frente da CF, o artigo 208 dispõe que é dever do Estado, sim, oferecer uma educação de forma gratuita e de boa qualidade, que atenda às necessidades de cada cidadão.

Os parágrafos 1º, 2º e 3º, artigo 208, da Constituição Federal, traçam um rol de obrigações que o Poder Público deve percorrer para que assim possa oferecer educação de qualidade a todos os seus cidadãos. Além do que, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/90, prevê, em seu artigo 54, inciso VII, parágrafo 3º, que é obrigação do Poder Público recensear aos educandos no ensino fundamental, fazendo-lhes a chamar e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela a frequência à escola.

Muitos, no entanto, apesar da importância da educação, continuam à sombra da ignorância, sobretudo no interior – na acepção máxima da palavra - de um Estado como o

Amazonas, mergulhado em peculiaridades de grandes distâncias e dificuldades quando se leva em consideração o acesso à educação.

Apesar dos números fornecidos pela Secretaria de Educação Estadual – SEDUC/AM de que o analfabetismo foi reduzido e mais crianças estão na escola, da realização recente de concursos públicos e da construção de escolas de tempo integral, muito ainda se fala em trabalho infantil de crianças em idade escolar, ausência de alfabetização na idade correta, desvio de recursos destinados à compra de merenda escolar, insuficiência de escolas, diminuição de repasse de verba pública, desvalorização do salário do professor, sistema quase obrigatório das escolas públicas que deixam de reprovar alunos não preparados em troca de números estatísticos, dando azo a um ciclo de aprovação – quase - automática, dentre outros pontos, ainda contribuem para a ineficiente prestação do serviço de educação em Manaus.

- Saúde

No que toca à Saúde, o caos não é diferente, sobretudo após os efeitos da alegada crise econômica que assola o país. Em nível municipal, algumas Unidades básicas de saúde, que demoraram cerca de três anos para serem construídas, só agora vêm sendo entregues à população, não por acaso em ano de eleição municipal. Hospitais de competência estadual, assolados por falta de leitos, ausência de material destinados aos atendimentos mais simples, cirurgias suspensas, manifestações de profissionais da saúde que, não raramente, deixam de receber por mais de três meses.

- Trabalho

Quanto ao trabalho, certo é que a Cidade de Manaus concentra seus postos de emprego nas empresas situadas na Zona Franca de Manaus, todas atraídas pelos incentivos tributários dado à indústria que aqui se instala. Segundo a SUFRAMA, só em 2015, a Zona Franca de Manaus registou uma queda de 30% na produção por conta da crise econômica que afeta o país, com mais prejuízo aos setores de motocicletas, eletroeletrônicos, sobretudo no

ramo de televisores e tablets. Cerca de 20 mil trabalhadores perderam o emprego, o cenário é desfavorável e os prognósticos para 2016 ainda são ruins.



Figura Vista aérea de parte do PIM, na parte inferior observa-se a favelização próximo ao complexo industrial
Fonte: <http://www.ecrau.com/>, 2016

- Geração de Energia Elétrica

Hoje, para que se possa suprir a demanda de energia elétrica na Cidade de Manaus, vez que o que vem das hidrelétricas e de outras fontes de energias limpas não é suficiente, necessário ainda se faz o uso das Usinas Termelétricas, como a de Mauá, instalada na zona leste da Capital amazonense. Por outro lado, certo é também de que essas Termelétricas devem coexistir com as normas e regras estipuladas pelo Estatuto da Cidade e Plano Diretor da Cidade de Manaus.

Usinas termelétricas são as que produzem energia a partir da queima de carvão, óleo combustível e gás natural em uma caldeira. O calor gerado a partir destes elementos transforma em vapor a água presente em tubos localizados nas paredes da caldeira. Tal vapor, em condições de alta pressão, faz girar uma turbina, que aciona o gerador elétrico. Deste, a energia é conduzida até um transformador para ser distribuída para consumo, enquanto a água é resfriada em um condensador e redirecionada aos tubos da caldeira, para repetir o ciclo.

Os impactos ambientais causados pela implantação de usinas termelétricas, como a de Mauá, podem ser sentidos (na acepção da palavra) em quase toda a cidade de Manaus. Jornais de grande circulação da capital veiculam as reclamações de moradores sobre o odor de

gás que é sentido no entorno da termelétrica. Na figura 10, percebe-se o quanto o entorno da UTE é povoado. É salutar, pois, destacar que analisar impactos ambientais em usinas termelétricas não é uma tarefa muito simples, principalmente quando a eles se acrescentam conceitos sustentáveis.

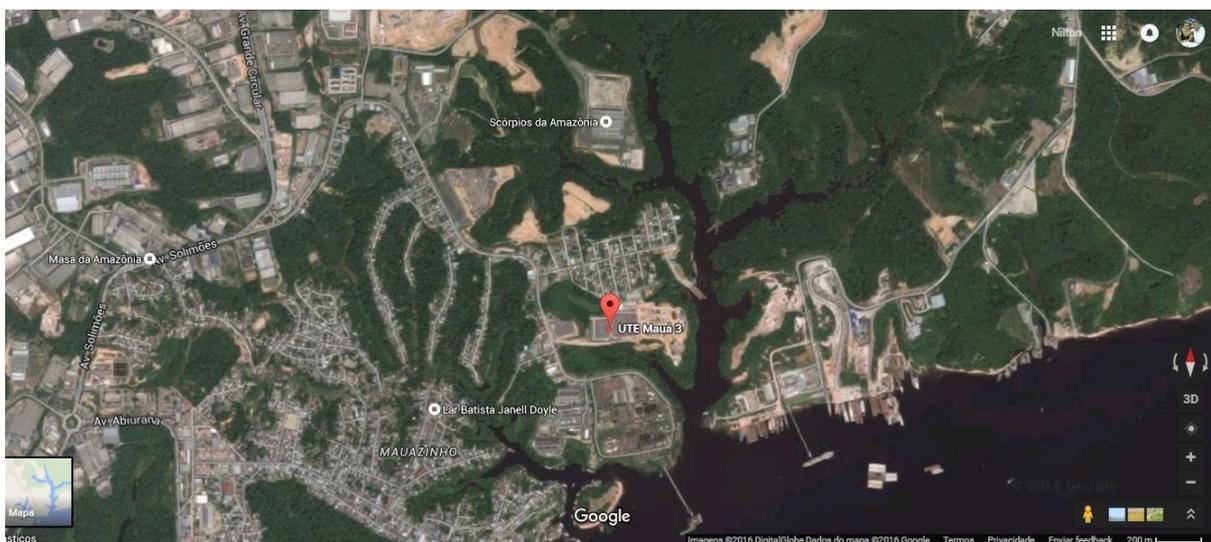


Figura Local de instalação da UTE Mauá 3 (á gás) na Zona Leste de Manaus e a ocupação do entorno
Fonte: <http://www.google.com.br/maps>, 2016

Sabe-se que o Brasil é um país que possui diversas fontes de energia capazes de gerar eletricidade. Viu-se que durante décadas, as hidrelétricas foram preponderantes na matriz energética nacional, porém, atualmente, outras fontes ganham espaço, com destaque para o crescimento acelerado da utilização do gás natural. A opção por um destes dois recursos energéticos não deve ser realizada levando em conta somente os aspectos financeiros e a tecnologia envolvida; diversos fatores sociais, ambientais e políticos estão envolvidos e devem influenciar igualmente na escolha. Baseado na filosofia de Planejamento Integrado de Recursos e buscando o Desenvolvimento Sustentável, pode-se tomar a decisão mais acertada, onde tanto os investidores quanto os indiretamente envolvidos (sejam os consumidores ou a população ao redor da usina) sejam beneficiados.

Os efeitos, ou impactos ambientais, podem ser temporários ou permanentes. Uma usina Termelétrica e seus componentes auxiliares ocupam espaço no solo e no ar, usam os recursos de água e, na maioria dos casos, libertam gases poluentes.

O uso de gás natural em grande escala, como ocorre nas termelétricas, pode ocasionar vazamentos, provocando intoxicação ou até mesmo incêndios, como já ocorreu na

cidade de Manaus. Além dos sinistros, a queima do gás libera outros tipos de gases à atmosfera, contribuindo para o efeito estufa (constantes ondas de calor) e o aquecimento global, onde lança partículas poluentes que ficam em suspensão no ar,

Neste sentido, nos termos do Estatuto da Cidade e Plano Diretor da Cidade de Manaus, o desenvolvimento sustentável deve ser ponderado no momento em que se pensa em ampliar a produção de energia elétrica, pois este leva em conta a manutenção da vida, o bem estar da sociedade, a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida futura, tanto local quanto global.

O lucro pode existir, porém visto como um elemento ao longo do processo. Isto não quer dizer que as necessidades atuais não devam ser supridas, pelo contrário, deve ser oferecida uma perspectiva que vislumbre um horizonte mais amplo, ou seja, fornecendo bases para escolher a melhor opção de modo a não comprometer as gerações futuras pelo que está sendo feito nos dias de hoje.

Este novo paradigma abandona a ideia de que se deve explorar todos os recursos ao máximo, poluindo o meio ambiente e utilizando recursos que farão falta no futuro, somente por serem economicamente mais atrativos (do ponto de vista técnico apenas). O custo ambiental passa a ser levado em conta, apesar de nem sempre ser possível quantificá-lo. Este começa a permear a consciência dos seres humanos, estimulando-os a realizarem as obras mais adequadas para a sociedade, tanto na geografia como no tempo, não visando unicamente ao lucro, mas considerando, sobretudo, os custos ambientais e sociais.

- Terra urbana e Moradia

Quanto à terra urbana e moradia aqui, ainda é comum a coexistência de casas de alvenaria, grandes prédios e as conhecidas palafitas. É bem verdade que programas federais que têm por objeto a venda de casas em preços mais módicos e em condições mais facilitadas têm sido implantados na cidade, bem verdade também é que programas ambientais, como o PROSAMIM, como se verá na última parte deste escrito, têm transformado – ainda quem ritmo mais lento hoje - a realidade de famílias de baixa renda que, por décadas, viveram em péssimas condições sobre os igarapés de Manaus, em condições subumanas (figura 11).



Figura Na foto maior vista de palafitas as margens do Igarapé de São Raimundo, em Manaus. Nas fotos menores os detalhes as condições precárias dessas moradias

Fonte: Adaptado de www.eleicoes.uol.com.br e www.ecodebate.com.br , 2016

No entanto, não é novidade que Manaus, que cresceu de maneira horizontal e desorganizada, ainda apresenta déficit quanto a moradias, assim como outras capitais. Invasões que já foram toleradas outrora, sobretudo em anos eleitorais, ainda são verificadas, como a chamada Cidade das Luzes. Ainda que em nível menor, existem.

- Saneamento Ambiental

Por fim, no que toca à Garantia do direito a cidades sustentáveis, cita-se, ainda, a o panorama atual do saneamento ambiental na cidade de Manaus e da política de resíduos sólidos, ligado também à ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o uso

inadequado, incompatível ou inconveniente dos imóveis, a degradação e poluição do ambiente, trazidos como diretrizes da Lei 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, documento que serve de norte ao Plano Diretor de Manaus.

A partir da Revolução Industrial que iniciou na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, ocorreu a mecanização no sistema de trabalho. Essa transformação foi um marco decisivo na história e suas consequências são visíveis e crescentes até os dias atuais.

Desta forma, com a Revolução Industrial, as fábricas começaram a produzir objetos de consumo em grande escala, trocar suas embalagens atendendo as tendências do mercado numa velocidade desenfreada.

A grande quantidade de descartáveis, utensílios e equipamentos, que são inutilizados hoje, associada ao crescimento desordenado da Cidade de Manaus, fez com que igarapés fossem poluídos e, além disso, diminuíssem também as áreas disponíveis para implantação de aterros.

A falta de estrutura e deficiência na gestão de resíduos gerou um aumento nos lixões a céu aberto, sobretudo nos corpos de água que entrecortam a Cidade, poluindo o ambiente e afetando as condições de saúde das populações (figura 12), como ocorreu na Cidade de Manaus.



Figura Detalhes da poluição dos igarapés de Manaus
Fonte: Adaptado de www.acritica.uol.com.br, 2016

Nessa perspectiva, a ausência de uma Política de Saneamento Básico voltada à universalização dos serviços levou a exclusão de grande parte da população a serviços básicos como acesso à água potável, tratamento de esgoto e coleta do lixo, proliferando de forma desordenada inúmeras doenças e colocando em risco a saúde da população.

Resíduos Sólidos, em linhas gerais, são vestígios que, nos estados sólido e semissólido, resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível. A resolução 5/1993, do Conama, definiu quais e o que são os resíduos sólidos.

Posteriormente, a resolução 23/1996 abordou e classificou os chamados resíduos perigosos. O conceito imputado pela legislação acima referida não inclui os materiais sólidos dissolvidos em esgoto doméstico, lama ou qualquer outro que possa dissolver ou dispersar-se em meios líquidos e gasosos, isso porque o termo resíduo sólido representaria matérias provenientes de operações industriais, comerciais e agrícolas e de atividades da comunidade, mas não incluiria materiais sólidos, dissolvidos ou suspensos na água, encontrados nos efluentes industriais e materiais dissolvidos nas correntes de irrigação ou outros poluentes comuns da água.

Quanto aos citados resíduos sólidos perigosos, configuram-se quanto à inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade, o que traz implicações diretas na forma de acondicionamento, coleta, transporte e disposição final.

Em suma, fonte de poluição é tudo o que degrada o meio ambiente, gerando poluição. Para a doutrina dominante, poluição consiste na atividade ou objeto do qual emanem elementos (poluentes) que degradem a qualidade do meio ambiente. Não há modo simples de discriminar as fontes poluição. A maior parte delas é de fonte urbana, o que é compreensível, afinal, é nas cidades que se encontra a maioria das atividades geradoras de poluição: esgotos, industriais, veículos automotores, hospitais etc, ponto também contemplado pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor da Cidade de Manaus.

Um dos maiores problemas do Poder Público – e não é diferente aqui em Manaus – é justamente a coleta, o tratamento e a destinação a ser dar ao lixo. Quanto à política e gestão ambiental em resíduos sólidos, aponta-se, no Brasil, um cenário de carência e degradação social e ambiental, em especial nas áreas de mais baixa renda (aqui em Manaus, na Zona leste) onde grande parte da população não é abrangida pela coleta desses dejetos, levando à disposição inadequada.

A ausência ou irregularidade na coleta domiciliar dos resíduos sólidos tem sido apontada como uma grande falha da atuação municipal no gerenciamento dos resíduos sólidos. Esta realidade é mais latente nos municípios pequenos onde falta infraestrutura, ou nas regiões onde habitam as camadas sociais de mais baixa renda.

Estudos apontam a fragilidade dos mecanismos legais e econômicos e das práticas institucionais no País, que levam a uma realidade de ausência de serviços públicos eficientes e sustentáveis em muitos municípios, acarretando consequências negativas para a saúde pública.

A ausência de coleta dos resíduos sólidos somada à sua disposição inadequada constitui um importante fator de risco para a saúde pública, em especial nas periferias dos grandes centros urbanos, onde a população de mais baixa renda se encontra fortemente exposta às enfermidades.

Há várias formas de destinação do lixo: Para os **Aterros Sanitários**, são escolhidos locais para depósitos de resíduos sólidos, os quais possuem respiros e drenos para liberação dos gases. Isso porque todo lixo é compactado e depositado nesses aterros e depois coberto por terra. Esta cobertura deve ser diária para evitar vetores, o solo deve ser impermeabilizado, bem como, deve ser controlada a drenagem para evitar a poluição do lençol freático, além de haver estação de tratamento de chorume no próprio local.

Quantos aos **Aterros Comuns**, estes são caracterizados pela simples descarga de lixo sem qualquer tratamento, também denominados lixões, lixeiras, vazadoures etc. Esse método de disposição é o mais prejudicial ao homem e ao meio ambiente, mas ainda é o mais usado no Brasil e nos países em desenvolvimento.

Em sentido parecido, estão os **Aterros Controlados**: uma variável da prática anterior em que o lixo recebe uma cobertura diária de material inerte. Essa cobertura diária, entretanto, é realizada de forma aleatória, não resolvendo satisfatoriamente os problemas de poluição gerados pelo lixo, uma vez que os mecanismos de formação de líquidos e gases não são levados a termo.

Quanto à **Incineração**, esta consiste em outra modalidade de tratamento de resíduos sólidos, por intermédio da qual os resíduos são destruídos por via térmica, com temperaturas médias de 850 graus Celsius, recuperando-se a energia e diminuindo-se o volume.

Segundo a doutrina, a incineração do lixo em instalações centrais de caráter público é um processo sanitariamente adequado, desde que instalem dispositivos que existem ou minimizem os efeitos da poluição do ar. O uso de precipitadores eletrostáticos ou de sistema com base em cortinas de água constitui o método usual para controle da poluição do ar em incineradores.

Diante dos efeitos poluentes do método de incineração, a legislação que trata da instalação das usinas é muito rígida, exigindo estudos de impacto ambiental e alvarás das esferas municipal e estadual.

No que tange à **Compostagem**, surge como prática que consiste em transformar o resíduo sólido em composto, ou seja, trata-se de um método de tratamento de resíduos sólidos pela fermentação da matéria orgânica, transformando-os em adubos e fertilizantes, denominados compostos.

A principal vantagem da compostagem não está, pois, na produção do composto, que tem preço reduzido, mas na diminuição do espaço necessário para os aterros sanitários, fato que já é problema grave em grandes centros de todo o mundo. Efetivamente, quando se retira a massa orgânica do lixo coletado, reduz-se a quantidade total de lixo destinada aos aterros sanitários, prolongando-se, assim, a vida útil desses locais.

Noutra esteira, está a **Reciclagem** ou o reaproveitamento de determinados materiais, mediante reprocessamento e recuperação de detritos para posterior uso na industrial ou doméstico. É método de recuperação – transformação da energia constante dos resíduos sólidos, para que possam ser utilizados outras vezes, inclusive como matéria- prima, ainda que em outro estado (sólido, líquido ou gasoso) do originalmente encontrado.

A reciclagem também representa uma forma de minimizar a quantidade de resíduo lançado nos aterros sanitários, aumentando sua vida útil, e diminuir os recursos ambientais extraídos pelo homem.

Por fim, na lista das principais maneiras de destinação dos Resíduos Sólidos, tem-se a **Coleta Seletiva**, sistema que consiste em recolher, separadamente, parcela do lixo considerada própria para reciclagem, separando-se lixo seco e lixo orgânico nos locais de geração, como residências e escritórios. Além disso, possibilita a reciclagem e diminui o volume de resíduos lançados em aterros sanitários.

Nos últimos dez anos, a população do Brasil aumentou 9,65%, enquanto que, no mesmo período, o volume de lixo cresceu mais do que o dobro disso, 21%. Esta enorme

geração de lixo, entretanto, em Manaus, não é acompanhada de um descarte adequado, assim como no restante do país. De acordo com dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), só em 2012, dos 64 milhões de toneladas de resíduos produzidos pela população, 24 milhões (37,5%) foram enviados para destinos inadequados. Em Manaus, a grande maioria retida nas águas dos igarapés.

A fim de enfrentar as consequências sociais, econômicas e ambientais do manejo de resíduos sólidos sem prévio e adequado planejamento técnico, a Lei n.12.305/10 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentada pelo Decreto 7.404/10. Esta política propõe a prática de hábitos de consumo sustentável e contém instrumentos variados para propiciar o incentivo à reciclagem e à reutilização dos resíduos sólidos (reciclagem e reaproveitamento), bem como a destinação ambientalmente adequada dos dejetos.

A aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, após longos vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional, marcou o início de uma forte articulação institucional envolvendo os três entes federados – União, Estados e Municípios, o setor produtivo e a sociedade em geral na busca de soluções para os problemas graves e de grande abrangência territorial que comprometem a qualidade de vida dos brasileiros.

A aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos qualificou e deu novos rumos à discussão sobre o tema. A partir de agosto de 2010, baseado no conceito de responsabilidade compartilhada, a sociedade como um todo - cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – passou a ser responsável pela gestão ambientalmente correta dos resíduos sólidos.

Agora o cidadão é responsável não só pela disposição correta dos resíduos que gera, mas também é importante que repense e reveja o seu papel como consumidor; o setor privado, por sua vez, fica responsável pelo gerenciamento ambientalmente correto dos resíduos sólidos, pela sua reincorporação na cadeia produtiva e pelas inovações nos produtos que tragam benefícios socioambientais, sempre que possível.

Os governos federal, estadual e municipais são responsáveis pela elaboração e implementação dos planos de gestão de resíduos sólidos, assim como dos demais instrumentos previstos na Política Nacional que promovam a gestão dos resíduos sólidos, sem negligenciar nenhuma das inúmeras variáveis envolvidas na discussão sobre resíduos sólidos.

Esta Lei dispõe sobre princípios, objetivos e instrumentos da dita Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao

gerenciamento desses dejetos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos.

O lixo (resíduos sólidos) que produzimos é uma questão ambiental e, como tal, não pode ser creditada a só uma entidade ou pessoa. O ambiente é direito de todos, bem de uso comum do povo, e também responsabilidade comum de todos nós.

Assim, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, o Estado, o cidadão e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos são todos responsáveis pela minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como pela redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Para garantir essa estrutura, o Ministério do Meio Ambiente apoiará os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os respectivos órgãos executores do SISNAMA na organização das informações, no desenvolvimento dos instrumentos, na implementação e manutenção do Sistema Nacional.

O Ministério do Meio Ambiente manterá, de forma conjunta, a infraestrutura necessária para receber, analisar, classificar, sistematizar, consolidar e divulgar dados e informações qualitativas e quantitativas sobre a gestão de resíduos sólidos.

Estes entes federados, sob sua esfera de competência, disponibilizarão anualmente ao Sistema Nacional de Informações os dados sobre os resíduos sólidos. O Sistema Nacional de Informações atuará sob a coordenação e articulação do Ministério do Meio Ambiente e deverá coletar e sistematizar dados relativos aos serviços públicos e privados de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

A União e os órgãos ou entidades a ela vinculados darão prioridade no acesso aos recursos aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos consórcios públicos que mantiverem os dados e informações atualizadas no SINIR, o que será comprovado mediante a apresentação de Certidão de Regularidade emitida pelo órgão coordenador do referido sistema.

No Amazonas, dados da Abrelpe e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, em 2014, cada habitante do Estado produzia 0,936 quilos de resíduos por dia. Em Manaus, essa quantidade, nos oito primeiros meses de 2015, foi 35% maior: 1,272 quilos diários, de acordo com o informado pela Secretaria Municipal de Limpeza Urbana e Serviços Públicos (Semulsp).



Figura Flagra da quantidade de lixo em um igarapés de Manaus em 2012
Fonte: www.acritica.uol.com.br, 2016

Ainda segundo a secretaria, a média mensal de resíduos sólidos coletados em Manaus cresceu 20,6% se comparada com 2005, acumulando, ao longo dos últimos dez anos, mais de 10 milhões de toneladas de lixo – e quase tudo foi parar no mesmo lugar: o aterro, que existe em Manaus há cerca de cinco anos.

Quantidade suficiente para sobrecarregar uma estrutura que, em funcionamento desde 1986, a cada dia se aproxima mais do limite de operação, de acordo com um estudo realizado pela empresa Fral em 2014, para subsidiar um Termo de Ajustamento de Conduta Administrativo (Taca) que apontou, no início de 2014, vida útil de cinco anos e sete meses para o aterro sanitário de Manaus. Em suma, fatos que precisam ser enfrentados, sobretudo com ferramentas como Responsabilidade Compartilhada e Logística Reversa, como explicado na parte final deste escrito.

Assim sendo, o fato é que ainda estamos a certa distância de empregar os direitos sociais tal qual previsto pela Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, neste previstos enquanto diretrizes. Importante, pois, a análise do processo de construção de uma sadia qualidade de vida, mediante a prévia preservação do meio ambiente, tal qual dispõe o

artigo 225, Caput, da Constituição federal, valendo-se, para tanto, dos elementos trazidos pelo Direito Urbanístico, ciência relativamente nova, mas que condensa elementos que podem tornar esta relação, apesar de inevitável, mais benéfica tanto à humanidade quanto ao Meio Ambiente.

Neste ponto, a propósito, a título de contribuição da presente tese à Sociedade, para fins de sugestão de alternativa para os problemas acima identificados, bem como de propostas para que seja o Direito Urbanístico utilizado como ferramenta efetiva de construção/resgate de uma sadia qualidade de vida, citam-se, além do sempre necessário fomento da educação ambiental, as recentes – e pouco difundidas – geração de energia limpa (geração de energia elétrica), responsabilidade compartilhada e logística reversa (saneamento ambiental), que por meio de políticas públicas – encapando a ideia original do Princípio do Poluidor Pagador – precisam ser fortalecidas pelas presentes e futuras gerações, a saber:

No que tange aos problemas identificados pela *geração de energia* por termelétricas na Cidade de Manaus, torna-se imperioso um estudo desses impactos negativos sobre o Meio Ambiente, especificamente sobre a) o ar, poluído pela queima de gases; b) pela água, contaminada pelo aquecimento térmico originado do processo industrial da Usina; c) bem como sobre a saúde e o cotidiano da comunidade que habita as proximidades dessas Termelétricas.

Isso porque, por meio de relatos de moradores das localidades e ambientalistas, por queixas informais, petições públicas ou reportagens veiculadas pela imprensa escrita e falada do Estado do Amazonas, tornou-se evidente o inquestionável estrago ambiental causado por essas Usinas.

Se de um lado existem os ganhos com o aumento na produção de energia para a Cidade, que de fato está em um nível aquém da necessidade da população, de outro, há a) maciça poluição do ar com a emissão de gases tóxicos à atmosfera; b) destruição da flora local e poluição das águas utilizadas para o aquecimento das turbinas das Usinas, vez que o líquido é retirado do rio que banha o local e, depois do uso, é devolvido à natureza em alta temperatura e parcialmente purificado, e c) prejuízos à saúde da comunidade vizinha às Usinas, que convive, como ocorre com a Estrutura de Mauá (Zona leste de Manaus) com forte odor de gás diariamente, o que provoca doenças respiratórias, fortes náuseas e cefaleias, além de outros problemas, a longo prazo, ainda desconhecidos e/ou não relacionados, prejuízos à

estrutura das casas com a trepidação de solo existente e alto ruído pelo uso dos motores das turbinas.

Se a implantação e operacionalização das Usinas Termelétricas são mais que ameaças futuras, necessários são os estudos e ações que venham a mitigar os impactos negativos ambientais e sociais desencadeados por sua presença: Comprometimento por quem administra as Usinas para implantação de filtros mais eficazes que impeçam o incômodo permanente com o odor dos gases, recuperação da mata ciliar e águas do rio, com a preservação da fauna e flora existentes no local, bem como a formulação de contraprestações às comunidades afetadas, mediante convênio com a associação de moradores dos locais no sentido de, a título de exemplo, arcar com a construção de escolas, pavimentação de ruas, construção de hospitais, promoção de cursos profissionalizantes aos cidadãos que almejem especialização para uso, inclusive, como material humano necessário ao funcionamento das próprias Usinas.

De fato, medidas que não regeneram a qualidade do ar, da água e das condições de saúde da população em questão aos níveis anteriores à instalação das Usinas, mas que, sem dúvida, compensam parcialmente tudo o que foi sacrificado a título de preço pela instalação dos empreendimentos.

Já que no que diz respeito aos problemas de *saneamento ambiental* encontrados na Cidade de Manaus, vale a pena destacar o que a Lei 12.305/2010 - que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos – institui sobre a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que deve ser implementada de modo individual e encadeado, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana.

Os objetivos são compatibilizar os interesses entre os agentes econômicos e sociais e a gestão empresarial e de mercados com a gestão ambiental de estratégias sustentáveis, promover o aproveitamento dos resíduos sólidos, utilizando-os novamente nas cadeias produtivas, reduzir a geração de resíduos, o desperdício de materiais e os danos ambientais, incentivar o uso de insumos menos agressivos ao meio ambiente, estimular o mercado, produção e consumo de produtos derivados de materiais reciclados, a eficiência e a sustentabilidade e incentivar práticas socioambientais responsáveis.

As responsabilidades dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, além das estabelecidas nos respectivos planos de gerenciamento, abrangem o desenvolvimento, fabricação e comercialização de produtos que depois de utilizados pelos

consumidores sejam apropriados para a reutilização, reciclagem ou destinação ambiental adequada, nos processos de produção e uso gerem a menor quantidade possível de resíduos, a divulgação de informações sobre como evitar, reciclar e eliminar os resíduos associados aos produtos, recolhimento e destinação adequada dos produtos objeto de logística reversa e participação nas ações previstas em acordos setoriais e termos de compromisso.

As embalagens devem ser fabricadas com materiais que facilitem a reutilização e a reciclagem, restringindo o volume e o peso às necessidades de proteção e comercialização dos produtos, projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira técnica viável e compatível com as exigências aplicáveis aos conteúdos ou recicladas, sendo responsáveis neste caso os fornecedores de materiais, fabricantes e responsáveis pela circulação das embalagens.

A implantação de sistemas de logística reversa, com retorno dos produtos utilizados pelos consumidores de modo independente dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos é obrigatória para agrotóxicos com seus resíduos e embalagens, produtos perigosos em acordo às regras dos sistemas de vigilância sanitária e sanidade agropecuária e outras aplicáveis, pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e luz mista, produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Em acordos setoriais e termos de compromisso, a logística reversa pode ser estendida a produtos comercializados em embalagens de plástico, metal ou vidro ou outros produtos e embalagens, considerados os impactos à saúde pública e ao meio ambiente.

Os acordos setoriais e termos de compromissos podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal, sendo que os de menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não diminuir as exigências.

Sempre que estabelecidos sistemas de coleta seletiva, os consumidores são obrigados a acondicionar de modo correto e diferenciado os resíduos, disponibilizando-os adequadamente para coleta ou devolução. Os poderes públicos podem instituir incentivos econômicos para os consumidores que participam dos sistemas de coleta seletiva através de leis municipais.

Os titulares dos serviços públicos podem adotar procedimentos para reaproveitamento dos resíduos reutilizáveis/recicláveis originados dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, estabelecer sistemas de coleta seletiva, articular com os agentes econômicos e sociais o retorno aos ciclos produtivos dos resíduos originados dos

serviços de limpeza urbana, realizar ações de responsabilidade dos geradores com remuneração adequada estabelecidas em acordos setoriais ou termos de compromissos.

A implantação de sistemas de compostagem dos resíduos sólidos orgânicos, articulando com a sociedade formas de utilização do composto produzido e a disponibilização ambiental adequada os resíduos e rejeitos dos serviços públicos de limpeza também são responsabilidades dos poderes públicos.

De acordo com a doutrina, o princípio do poluidor pagador implica na responsabilidade dos fabricantes diante de externalidades negativas que podem ser geradas durante do processo de produção. As externalidades podem ser positivas, também chamada de economia externa, ou negativa, conhecida por deseconomia externa.

Não se trata, evidentemente, de permitir a poluição mediante singelo pagamento.

Afinal, a noção do princípio do poluidor pagador apresenta duas vertentes: a) um caráter preventivo, pela procura na evitação do dano ambiental; e b) reparação do dano provocado.

Nesse sentido, mostra-se razoável pensar que aquele que coloca em risco o meio ambiente durante o processo de produção por ele adotado deve se responsabilizar pelos custos decorrentes da necessária proteção, revelando-se, nessa ótica, sua dimensão preventiva.

Sendo assim, mostrou-se extremamente salutar a medida preconizada no art. 30 da citada Lei nº 12.305/2010, que institui responsabilidade compartilhada de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes pelos produtos colocados no mercado:

"Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção."

Vê-se, portanto, que aquele que coloca produtos no mercado (fabricante, importador, distribuidor e comerciante) deve ter responsabilidade solidária pela recuperação desses produtos após o descarte pelo consumidor, promovendo a sua correta destinação, dentro de um contexto de lógica reversa, como previu o art. 33 da citada Lei:

"Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes"

A referida lógica abrange agrotóxicos (inciso I), pilhas e baterias (inciso II), pneus (inciso III), óleos lubrificantes (inciso IV), lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista (inciso V) e produtos eletroeletrônicos e seus componentes (inciso VI).

A logística reversa é uma técnica que prioriza a utilização de rejeitos para reintroduzi-los no ciclo de vida produtiva (inciso XII do art. 3º da Lei nº 12.305/10). Nesse sentido, apresenta-se interessante economicamente ao próprio fabricante, uma vez que pode reaproveitar componentes e materiais que seriam perdidos com o fim da vida útil dos produtos colocados no mercado.

A ideia básica reside no fato de que o fabricante (ou importador/comerciante e produtor) detém mais conhecimento técnico para promover, adequadamente, o recolhimento e tratamento dos produtos inservíveis.

Referida técnica, contudo, não é nova. No âmbito do mercado automobilístico atende pelo nome de recall, sendo nessa hipótese, determinada pela responsabilidade por eventual produção de dano e pelas vantagens competitivas daí decorrentes, dentro de um contexto de pós-venda aos consumidores.

A inovação real se deu no campo da preservação ambiental. A aplaudida preocupação do legislador, portanto, iluminou a determinação atribuída aos fabricantes dos produtos introduzidos no mercado de realização de medidas para recuperá-los a fim de promover a devida destinação ambiental, evitando-se o perigo potencial de acúmulo na natureza.

Em nível acadêmico, palestras de conscientização, programas ambientais nas escolas, emprego extrafiscal dos tributos em finalidades ambientais são outras possibilidades que poderiam ser levadas em consideração pelo poder público, para o bem de todos.

Desta forma, resta claro que o que deve interessar aos educadores não é combater todas formas de manifestação do movimento ecológico, mas entrar no seu campo e construir, a partir do seu interior, uma perspectiva popular e democrática de defesa da ecologia.

Uma das formas de participar dessa luta é reunir pessoas e instituições para discutir o que fazer com a Terra. Partindo das coisas cotidianas ou dos dados dramáticos sobre a degradação da qualidade de vida de todos os habitantes da Terra, podemos nos interrogar sobre o que está se passando e sobre qual papel podemos ter em relação a essa questão.

3. DO PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS - PROSAMIM E DA APLICAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL NA CIDADE DE MANAUS EM BUSCA DA SADIA QUALIDADE DE VIDA

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

De grande importância são as políticas públicas na esfera social e ambiental, porque, criadas de acordo com as necessidades da sociedade, servem, após um planejamento do Poder Legislativo e Executivo, como soluções específicas para as dificuldades identificadas.

Pelo Princípio da Precaução, deve o Poder Público agir com antecedência aos atos perigosos e/ou lesivos ao meio ambiente, isso porque há uma vinculação constitucional – artigo 225, CF – e infraconstitucional – Lei n. 6938/81 – sobre o tema. Se o Estado é o obrigado a defender o meio ambiente e mesmo assim é falho, configura-se uma responsabilidade, aqui tratada de forma objetiva, subjetiva e solidária.

Por fim, exalta-se a importância do Poder Judiciário, hoje tratado como ator importante na implementação de políticas públicas sociais e ambientais, sempre que houver omissão por parte dos outros dois poderes que, por lei, estavam obrigados a agir. Ainda que de maneira coercitiva, instrumento de salvaguarda e defesa do meio ambiente.

Cada vez mais, consagra-se o Poder Judiciário como ferramenta de defesa à preservação do Meio Ambiente. Ainda não há grande histórico, sobretudo no que diz respeito à própria consideração do Direito Ambiental como ramo autônomo, detentor de suas peculiaridades, mas, na atualidade, credita-se ao Poder Judiciário, sem maiores esforços, papel de enorme relevância quanto à responsabilidade do Estado na promoção de políticas públicas, aqui, especificamente abordadas, as de cunho ambiental.

É certo que existe flagrante desarmonia entre a legislação ambiental escrita e constatação prática de emprego desse arcabouço legal na defesa do meio ambiente, quer quando considerada a Constituição de 1988 – eminentemente ambiental – quer quando se volta ao ordenamento de patamar infraconstitucional – especificações mais focadas na lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Esta parte, de início, situa o leitor quanto à conceituação, exemplificação, importância social e procedimentos que devem ser obedecidos quanto à escolha, formulação e

emprego das políticas públicas: do reconhecimento da necessidade social, relação Legislativo-Executivo até sua implementação real.

Como ato seguinte, abordam-se as especificações intrínsecas à relação existente entre o Poder Público e o Princípio da Precaução, delineador dos contornos da política ambiental, considerado, publicamente, como o mais importante da seara ambiental. Para tanto, suscitam-se as obrigações legais que vinculam o Estado a ações, preferencialmente, anteriores à realização do ato/atividade lesiva ou potencialmente perigosa ao meio ambiente.

Quanto ao descompasso existente entre o que está legalmente disposto e o que efetivamente é empregado pelo Estado, faz-se uma análise, no tópico seguinte, sobre o arcabouço legal de defesa do meio ambiente: considerações quanto à previsão constitucional, sobretudo o festejado artigo 225, da Carta Magna de 1988, bem como quanto aos objetivos, importância de criação e espectro de proteção da Lei 6.938/81, a dita Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Se existe essa vinculação expressa do Poder Público à defesa e à preservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo e necessário à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações e, se mesmo assim, existem falhas na efetivação desse ordenamento legal existente, exsurge, como consequência natural, a responsabilidade do Estado, aqui abordada na forma objetiva, subjetiva e, ainda, solidária.

Assim sendo, quando essas políticas públicas necessárias ao atendimento das necessidades sociais são, por alguma razão, deixadas à margem pelos Poderes Legislativo e Executivo, atribui-se ao Poder Judiciário, o chamado poder desarmado, o condão de obrigar os outros dois Poderes à contemplação dessas políticas públicas. Sim, ainda que de maneira forçosa, praticam-se os atos que não mais podem esperar.

Dessa forma, mesmo diante da elogiada legislação existente em prol do meio ambiente no Brasil, cada vez mais são notadas a presença, importância e preocupação do Poder Judiciário na defesa e preservação ambiental nos casos de omissão por parte do Estado. Manifestações ainda tímidas, mas que, efetivamente, já trazem resultado, mesmo que não espontâneas por quem era obrigado por lei, à defesa e preservação do meio ambiente, no qual vivemos e do qual somos integralmente dependentes.

Dentre outros direitos sociais, educação, saúde e segurança pública são alguns dos garantidos pelo artigo 6º, Caput, da Constituição Federal de 1988. Garantias sedimentadas às quais a população tem direito e que, a todo custo, devem (deveriam) ser proporcionadas pelo

Poder Público. O Poder Executivo não apenas confere exequibilidade às leis, mas também direciona quais programas e políticas são necessários ao cumprimento dos ordenamentos legais.

Não são, simplesmente, prioridades escolhidas pela Administração sem qualquer critérios de importância. A bem da verdade, as políticas públicas têm por escopo o atingimento do bem estar social e, em tese, surgem apenas como a concretização de um procedimento anterior de estudo e avaliação feito pelo Poder Legislativo que, em representação aos interesses da sociedade, deve buscar os objetivos que embasam a Ordem Social Constitucional.

As políticas públicas são, em suma, tentáculos do Estado de intervenção na economia e na vida privada, que ditam os contornos e limites, em obediência às imposições previstas na própria Constituição, tendo por finalidade assegurar as ações necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico.

As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidade aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos.

Na esfera ambiental, seara difusa e de interesse de todos, está também a Administração Pública arraigada a imposições legais de preservação e defesa do Meio Ambiente, não diferente do que ocorre com as outras obrigações de cumprimento de direitos fundamentais e sociais, das quais não pode o Estado se afastar, sob pena de danos irreversíveis.

Como será demonstrado, não se trata de ausência de legislação constitucional e infraconstitucional direcionada às questões ambientais e suas particularidades, que prevejam, em literalidade, as obrigações públicas à preservação e defesa do meio ambiente. A lacuna não está na falta de leis, mas na parte prática da questão, como será explicado.

3.1.1. A Administração Pública e o Princípio da Precaução

Os princípios são, em Direito, verdades fundantes, ou seja, orientações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento

jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Todavia, como era de se esperar, tratando-se de disciplina jurídica relativamente recente, ainda não há unanimidade quando se cuida de individualizar os princípios do Direito Ambiental. No entanto, passemos à análise do mais fundamental deles, o da Precaução.

É pacífico entre os doutrinadores que o Princípio da Precaução se constitui no principal orientador das políticas ambientais, além de ser o princípio estruturante do direito ambiental. No Direito Positivo Brasileiro, o Princípio da Precaução tem seu fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), mais especificamente no seu artigo 4º, I e IV, que expressa a necessidade de haver um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos naturais, e também introduz a avaliação do impacto ambiental como requisito para a instalação da atividade industrial.

Quanto a possível dúvida entre os Princípios da Precaução e Prevenção, tem-se que neste se previne porque se sabe quais as consequências de se iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo. O nexos causal é cientificamente comprovado, é certo, decorre muitas vezes até da lógica. Já naquele, o da Precaução, previne-se porque não se pode saber quais as consequências que determinado ato, ou empreendimento, ou aplicação científica causarão ao meio ambiente no espaço e/ou no tempo, quais os reflexos ou consequências. Há incerteza científica não dirimida.

A consagração do Princípio da Precaução no ordenamento jurídico brasileiro representa um novo posicionamento do Estado e da coletividade em relação às questões ambientais. Ou seja, a precaução exige que sejam adotadas medidas ambientais que, num primeiro momento, obstem o início de uma atividade potencialmente perigosa e/ou lesiva ao meio ambiente, atuando também quando o dano ambiental já está concretizado, para que os efeitos danosos sejam minimizados ou cessados.

Ressalta-se que o Poder Público encontra-se numa situação de superioridade ou de supremacia em relação ao particular, condição que se faz necessária para a consecução dos fins sociais e coletivos a ele imputado por lei. Em relação à administração pública, a supremacia do interesse público sobre o privado se manifesta através de benefícios concedidos ao Poder Público, responsável pela proteção dos interesses sociais e execução dos preceitos constitucionais.

Nesta perspectiva, não é facultado ao poder público transigir em matéria que diga respeito ao meio ambiente, pois, torna-se possível exigir coativamente até, e inclusive pela via

judicial, de todos os entes federados o cumprimento de suas tarefas na proteção do meio ambiente, o que reforça a ideia da indisponibilidade do bem ambiental e do dever do Estado em assegurar o exercício do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

3.1.2. Do descompasso entre a previsão legal de defesa ao meio ambiente de nível constitucional e infraconstitucional (lei 6.938/81) e a atual exequibilidade dessas obrigações pelo poder público

Nossa Carta Magna salienta, em seu artigo 255 que “Todos tem 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 protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. É isso que a Constituição define como bem de uso comum do povo.

Em nível infraconstitucional, insta salientar a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei 6938/81. A concepção de uma Política Ambiental Nacional, sim, foi um passo muito importante para conferir tratamento global e unitário à defesa da qualidade do meio ambiente no País, mas esta concepção tem que partir do princípio de que a Política Ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante das políticas governamentais, visto como terá de compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico.

É importante que a lei exija que as diretrizes da Política Ambiental sejam formuladas em planos, porque isso vincula a preservação preservacionista do Meio Ambiente aos planos de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, que cabe à União elaborar e executar, por força dos artigos 21, IX e 174, da CF.

Descumpra a Constituição o governo federal que não formula as diretrizes da Política Ambiental em consonância com as diretrizes e objetivos do planejamento nacional, até porque aquelas não de servir de normas-guias destas outras. Não se trata de discricionariedade governamental a formulação ou não de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio de normas específicas e de planos. A Carta magna exige a

elaboração e execução de plano de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Não cabe ao governo federal a liberdade de escolha de sua conveniência e oportunidade, binômio da discricionariedade administrativa. Cabe-lhe apenas relativa liberdade de escolha de seu conteúdo. É relativa essa liberdade, porque não de ser observados os objetivos e princípios que a lei fixou para a Política Ambiental.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objeto a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, com a finalidade de assegurar, no país, as condições adequadas ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da pessoa humana.

Os instrumentos previstos pela Lei 6.938/81 são medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a Política Ambiental tendo em vista a realização concreta de seu objeto, ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

O princípio da supremacia do interesse público sob o privado, que rege o Direito Administrativo, mantém uma estreita ligação com o Direito Ambiental, porque sendo o meio ambiente bem público, de uso comum do povo, infere-se que os direitos individuais de caráter privativo nem sempre prevalecem sobre os direitos difusos; na dúvida, via de regra, resolve-se *in dubio* pró-ambiente.

Desta forma, o Estado desenvolve uma função essencial no que diz respeito à preservação do meio ambiente e também na aplicação de políticas ambientais. No entanto, o próprio Estado interfere de forma negativa no meio ambiente, seja, por exemplo, omitindo-se de suas responsabilidades e/ou dispensando (de forma arbitrária) a Avaliação do Impacto Ambiental, em prol dos interesses econômicos.

Paralelamente ao fato de que a elaboração das políticas públicas ambientais é indispensável tanto para a prevenção quanto para a reparação dos danos ao meio ambiente, evidencia-se que um dos elementos estruturantes da política ambiental é a capacidade da Administração Pública de executá-la.

Assim, em razão do Princípio da Precaução, dispõe a Administração Pública brasileira de mecanismos para prevenir o desenvolvimento de uma atividade que ofereça riscos ao meio ambiente, a saber, a Avaliação do Impacto Ambiental em consonância com o direito à informação ambiental.

A legislação ambiental brasileira é orientada pelo Princípio da Precaução, embora se utilize também dos princípios da cooperação, do poluidor-pagador, equidade e participação. É inegável que a aplicação isolada desses princípios não traz resultados satisfatórios no que tange à proteção ambiental, uma vez que esta pressupõe o acesso irrestrito dos cidadãos à informação ambiental e à educação ambiental, o que permitirá a participação consciente destes nas questões relativas ao meio ambiente.

Ocorre que, independentemente de previsão legal dedicada à preservação ambiental, existe ainda flagrante descompasso entre a teoria e sua aplicação prática, quase sempre por conta da criação de normas jurídicas que camuflam estritamente interesses políticos, sem a real preocupação com o objeto tutelado, por receio de ferir interesses de construtoras, madeireiras e outros grupos econômicos que desempenham atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente.

Apesar de forte previsão legal, todos os dias são noticiadas omissões estatais que permitem, por exemplo, a invasão de áreas de preservação permanentes, loteamento irregulares, lixões a céu aberto, ausência de água tratada e tratamento dos resíduos líquidos e sólidos das cidades, saúde ineficiente, rede de ensino pública sem qualidade e sem produtividade etc.

Muitas são as responsabilidades do Estado, e mesmo sendo correto afirmar que a obrigação de preservação do meio ambiente não é exclusividade do Poder Público, certa também é a afirmação de que a defesa ambiental compete principalmente a ele que, preventivamente ao estrago, deve agir.

É claro que a multiplicidade de situações em que o Estado é demandado e nas quais lhe são cobradas ações dificulta, e muito, uma contemplação integral de suas obrigações, mas, poderia, **a)** adequar-se melhor na questão administrativa, nos Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente; **b)** ser mais rígido nos atos de autorizações e licenças ambientais, na confecção de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e zoneamento ambiental, **c)** adequar-se nos pontos de tarifação e tributação ambiental, subsídios e incentivos fiscais, além da concessão de ‘direitos de poluir’ negociáveis; **d)** formular acordos entre o Estado e as empresas poluidoras e se curvar menos aos interesses não explícitos de grupos econômicos que, por alguma razão, deixam quem deveria coibir práticas imorais e desrespeitosas à sociedade tornar-se omissos, tolerantes, condescendentes, favoráveis a si, mas contrário à coletividade.

Prática conhecida que, em nada, contribui para a efetividade do ordenamento jurídico ambiental, mas que apenas alastra a teatralidade do Estado que, ciente de suas obrigações impostas por lei, é falho, quer na prevenção, quer na ausência de estrutura administrativa e corrupção de servidores, situação agravada ainda pela nem sempre ideal parceria com o Poder Legislativo, também detentor de vícios publicamente conhecidos. Infelizmente, um ciclo contaminante, mas real.

3.1.3. Da responsabilidade do Estado

A responsabilidade do Estado pelos atos ou omissões de seus agentes constitui premissa básica e fundamental do Estado Democrático de Direito, que não pode verdadeiramente existir quando não há a submissão do Poder Público aos ditames do Direito.

Na hipótese de condutas comissivas do Estado, o Direito Constitucional pátrio consagra o princípio da responsabilidade objetiva desde a Constituição de 1946 em formulação que permanece com pouca variação até os dias de hoje, como dispõe o artigo 37, §6, da CF.

Quanto ao dano ambiental puro, a única excludente que pode ser validamente invocada é a ocorrência de força maior, a menos que se pense na hipótese em que o próprio meio ambiente provoque o dano ambiental (como no caso de incêndio florestal provocado por um raio). Mesmo assim, tratando-se, obviamente, de “fato da natureza”, a hipótese ainda assim seria de força maior.

Assim sendo, todo ato comissivo da Administração que resulte em dano ambiental enseja sua responsabilidade objetiva, admitida apenas a excludente da força maior, que também pode ser compreendida como fato ou evento não decorrente de ação da Administração.

Em matéria de danos decorrentes de condutas omissivas do Estado, prevalece na doutrina nacional o entendimento de que deve ser aplicado o princípio da responsabilidade subjetiva. Isto é, quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva.

Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano por dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo.

Não basta à configuração da responsabilidade estatal a simples relação entre ausência de serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. É necessário demonstrar a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço ensejador do dano, quando ao Estado era exigido um certo padrão de conduta capaz de evitar o evento danoso.

Um exemplo clássico de conduta omissiva da Administração que tem ensejado sua responsabilização pelos tribunais é o dos danos causados por inundações devidas a chuvas intensas, quando a limpeza dos esgotos, das galerias de águas pluviais e das canalizações dos córregos não foi efetivada a tempo, antes da previsível precipitação.

Outro aspecto ligado à omissão ou à inércia da Administração é o da sua eventual responsabilidade solidária em relação ao poluidor ou causador do dano ambiental, questão da maior importância, pois a maioria dos danos ambientais mais graves – além dos acidentes – é quase sempre oriunda de atividades de grandes empreendimentos econômicos, sujeitos – em tese – a variados procedimentos de licenciamentos, fiscalização e controle exercidos por um ou mais órgãos administrativos.

Se os atos de licenciamento, fiscalização e controle não se deram dentro dos critérios legais previstos para a hipótese, é de se considerar que houve um mau funcionamento do serviço, decorrente da ilegalidade dos atos administrativos correspondentes, e, assim, exsurge a responsabilidade do Poder Público.

A formulação de políticas públicas relativas ao meio ambiente compete ao Poder Legislativo que, em síntese, representa a vontade do povo, formulando as diretrizes a serem seguidas. Por sua vez, compete ao Poder Executivo a sua execução e a implementação. Assim, não compete ao poder Judiciário a formulação de políticas públicas ambientais.

No que toca ao Judiciário Brasileiro, tem-se que este progressivamente vem incorporando em suas decisões os novos princípios do Direito Ambiental, reconhecendo as particularidades do dano ao meio ambiente e da responsabilidade a ele correspondente. Avanço ainda tímido, mas que já pode ser visto. Ferramenta de extrema valia.

3.1.4. O papel do Poder Judiciário na Implementação das políticas públicas na atualidade

É certo que o Poder Judiciário Brasileiro, apenas recentemente chamado a enfrentar questões ambientais de maior relevo, ainda está por construir uma jurisprudência uniforme em matéria ambiental, quando provocado pelas ações penais, ações civis públicas, ações populares, mandados de segurança coletivos, dentre outras possibilidades de ações judiciais e

Os dispositivos legais brasileiros ligados à defesa do meio ambiente são internacionalmente considerados como estando entre os mais avançados, indiscutivelmente a Constituição de 1988, que é considerada como eminentemente ambientalista.

Doutro giro, é evidente que a degradação ambiental tem atingido níveis alarmantes no Brasil, o que pode ser atribuído a diversos fatores, como a falta de estrutura dos órgãos administrativos ambientais e a falta de educação ambiental do público em geral. A causa comum desses fatores, no entanto, parece ser a ausência de efetiva determinação política no sentido de se considerar a qualidade do meio ambiente como uma das prioridades sociais a serem atendidas pelo Governo.

Segundo alguns doutrinadores, o Poder Judiciário surge como o grande poder do Estado: primeiro porque é poder desarmado; segundo porque é o Poder que lida com o material fundamental da convivência, que é a lei, aplicando-a aos casos não consensuais que lhe chegam ao conhecimento.

Neste sentido – e para que o Estado seja efetivamente responsabilizado pelo dano ambiental – a intervenção do Poder Judiciário mediante a provocação das pessoas e entidades legitimadas a agir, parece ser uma das formas mais imediatas e eficazes – se não a única – de se caminhar no sentido da proteção ambiental.

Vale ressaltar, contudo, a pequena incidência global de precedentes relativos especificamente à poluição na jurisprudência dos Tribunais Superiores, o que revela certa despreocupação com a tutela do meio ambiente em si e com a reparação/prevenção do dano ambiental puro. Existe possível tendência dos órgãos de representação coletiva de dar maior atenção aos interesses vitais básicos da sociedade, como condição de vida, moradia, educação, saúde, do que, talvez, preocupar-se com a qualidade do meio ambiente.

Um dos aspectos mais importantes da sociedade na proteção do meio ambiente é o controle da Administração Pública, por intermédio do Poder Judiciário exercido diretamente, quando o cidadão ingressa, por exemplo, com a Ação Popular ou através do Ministério Público, o qual representa institucionalmente os interesses da sociedade, quando constatada a ineficiente implementação de políticas públicas para garantir a higidez ambiental e a saúde da população, socorrendo-se, nesta hipótese, ao Poder Judiciário para garantir o exercício efetivo desse direito.

Quanto à possível dúvida de interferência de Poderes, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governado.

Nesse sentido, quando ocorrem omissões do Poder Público na execução de políticas públicas relativas ao meio ambiente, a sociedade tem no Poder Judiciário a sua salvaguarda, significando que compete ao Poder Judiciário, por meio de ações judiciais, determinar que o Estado adote medidas de preservação ao meio ambiente.

Na sociedade atual e democrática, o foco de decisão deslocou-se para o Executivo diante da emergência de prestação de serviços públicos à população mediante políticas públicas e da necessidade de intervenção do governo na regulamentação da economia. Ocorrendo inércias do Executivo e das regulamentações legislativas para assegurar os direitos e garantias, o Poder Judiciário é indispensável, atuando de forma que se supram as omissões dos outros poderes, por meio dos instrumentos jurídicos previstos constitucionalmente.

Pode-se dizer que o Poder Judiciário Brasileiro tem, cada vez mais, incorporado em seus julgados os novos princípios do Direito Ambiental, ainda de forma tímida, mas importante. É preciso que a tutela do meio ambiente seja considerada, de fato, como interesse difuso ou transindividual. Essa tarefa, por óbvio, não cabe exclusivamente ao Poder Judiciário, mas também aos autores das ações ambientais, mediante uma melhor instrução processual.

Desta forma, na hipótese da negação de direitos assegurados pela Carta Constitucional e legislação infraconstitucional que garantem a democracia e os direitos fundamentais ao meio ambiente sadio para as gerações presentes e futuras e da saúde pública

ambiental resta, tão-somente, o controle judicial das Políticas Públicas através do Poder Judiciário.

Assim como nas outras áreas de Direitos Sociais, as políticas públicas derivadas da parceria existente os Poderes Legislativo e Executivo também se fazem necessárias na esfera ambiental, sobretudo nos dias de hoje em que a degradação ao meio ambiente, mais que possível, faz-se real.

Conceitualmente, são as políticas públicas, portanto, braços do Estado que determinam o comportamento social na esfera econômica e vida privada, fruto de estudo das necessidades sociais e planejamento - em tese - do Poder Legislativo que resultam em ações públicas, que vêm ao encontro do que precisa ser providenciado. Não se trata de faculdade do Poder Executivo, trata-se, simplesmente, de dar efetividade ao que precisa ser feito.

De início, no intuito de situar o leitor aos conceitos ambientais iniciais, fez-se uma análise sobre a estreita relação do Poder Público com o Princípio da Precaução, que tem seu fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), mais especificamente no seu artigo 4º, I e IV. Uma explanação sobre o mais importante dos princípios ambientais que determina a obrigação do Estado de agir, preferencialmente, antes da prática de ato potencialmente perigoso e/ou lesivo ao meio ambiente.

Abstratamente entrelaçados o Estado e a obrigação de preservação e defesa do meio ambiente, porque até então apenas justificada essa ligação por princípios, eis que é mostrada a fundamentação de mérito que traz essa obrigação Estatal, tanto pelo viés constitucional, com esteio no artigo 225, da Carta Magna de 1988, quanto pelo infraconstitucional, aqui especificamente embasado na Lei 6.938/81, a dita Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que, sem dúvidas, trouxe uma unificação à matéria ambiental, até então pouco legalizada e, sempre, de forma dispersa e descontraída.

Devidamente fundamentada a obrigação de preservação do meio ambiente e a explanação do quão completo seria o reflexo do que teoricamente está disponível, fácil é a constatação de que a conduta do Poder Público está muito a quem do posicionamento esperado de um Estado que, imbuído de precaução, deveria agir preventivamente ao dano.

Pela não integralidade de cobertura de suas obrigações, exsurge, como consequência lógica, a responsabilização do Poder Público. Para tanto, faz-se uma breve visita às modalidades objetiva, subjetiva e solidária: responsabilidade constitucional do Estado pelos atos comissivos de seus agentes, sem a apuração dos elementos de culpa;

responsabilidade do Poder Público mediante a presença dos elementos de culpa e por omissão; responsabilidade do Estado quando há um mau funcionamento do serviço, ou seja, quando os atos de licenciamento, fiscalização e controle não se deram dentro dos critérios legais previstos para a hipótese.

Assim sendo, como alternativa última, frente à omissão dos Poderes Legislativos e Executivos na prática de políticas públicas ambientais que se fazem urgentes, surge o Poder Judiciário como salvaguarda social que, coercitivamente, obriga a prática dos atos necessários.

Sim, são recentes as manifestações judiciais, assim como a própria consideração do Direito Ambiental como ramo autônomo do Direito, mas que, hoje, representam uma alternativa – quase certa quando presentes as razões - de implementação de políticas públicas, não havendo o que se falar sobre possível interferência de Poderes, porque, acima de tudo, está o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Neste sentido – e para que o Estado seja efetivamente responsabilizado pelo dano ambiental – a intervenção do Poder Judiciário, mediante a provocação das pessoas e entidades legitimadas a agir, parece ser uma das formas mais imediatas e eficazes – se não a única – de se caminhar no sentido da proteção do meio ambiente.

3.1.5. A ocupação do solo x degradação ambiental x formação da sociedade na Cidade de Manaus – A evolução no tempo.

A evolução da humanidade se deu a partir da ocupação do solo por nossos ancestrais. Assim como ocorre atualmente, viviam próximo a fontes de água, praticavam a caça de pequenos animais e se alimentavam de vegetais existentes próximo ao seu *habitat*.

O aumento populacional e a conseqüente evolução das técnicas de cultivos, caça e pesca impuseram ao homem primitivo novos desafios, ir cada vez mais longe desbravando locais antes inexplorados.

Foi necessário utilizar uma estratégia, mesmo que inconsciente, para garantir a continuação da espécie. A opção por ocupação próximo aos cursos d'água, tornou-se uma opção natural que se perpetua até hoje. Conclui Jansen (2011, p.1)

a história da humanidade mostra que a degradação ambiental já acontecia há muito tempo. Só que, nessa época, não representava grande impacto na natureza. O costume predatório da humanidade não é novo.

Até a o século V (d.C.), “alguns povos antigos desenvolveram técnicas sofisticadas para a época, houve avanços significativos na parte de infraestrutura através de criação e desenvolvimento de técnicas de saneamento básico” (RIBEIRO e ROOKE, 2010, p.13).

Na Idade Média, a ocupação do solo próximo às margens de rios e canais acentuou-se na Europa em função da Revolução Industrial, caracterizada pelo uso de rodas d'água para moagem, tecelagem, tinturaria e curtimento.

O deslocamento de grandes levas migratórias gerou um *boom* populacional no entorno desses empreendimentos. Esse desordenamento urbanístico desencadeou vários problemas de saúde pública e meio ambiente, forçando os governos a adotarem políticas públicas voltadas ao ordenamento urbanístico.

Com a colonização das Américas e consequente vinda de imigrantes, o problema repetiu-se. No Brasil, essa ocupação do solo deu-se principalmente pelo desequilíbrio demográfico entre a população rural e a população urbana

Essa migração para as cidades de maior porte foi provocada principalmente por falta de políticas públicas rurais adequadas para manutenção da população rural, ocasionando o êxodo rural, provocando, pois, o inchaço urbano.

No Estado do Amazonas, o adensamento populacional ocorreu em dois momentos distintos: Nos períodos após o fim dos dois ciclos da borracha e com a implantação da Zona Franca de Manaus.

O Amazonas atraiu muitos migrantes principalmente vindos do Ceará, Maranhão e Pará. Atraídos ao Estado pelo sonho de riqueza, após o fim do primeiro ciclo da borracha (1879 – 1912), os ribeirinhos deslocavam-se para Manaus – a Paris dos Trópicos, devido à infraestrutura oferecida disponível na capital, com ruas calçadas de pedras e iluminação pública (figura 15). Onde se destaca que

Em pleno século XIX, o maranhense Eduardo Ribeiro (1862-1900), negro e pobre, resolveu ser jornalista. Foi aluno de Benjamin Constant (1836-1891) e colega de trabalho de Aluisio Azevedo (1857-1913). Mudou-se para Manaus e acabou virando

governador do estado do Amazonas. Como se não bastasse, ele ainda foi o responsável por uma grande transformação na capital, que passou a ser conhecida como “Paris dos Trópicos”. (ROMANELLI, 2010)



Figura Detalhes da Rua Henrique Martins, Manaus-Am em 1904
Fonte: ww.noamazonaseassim.com.br/, 2016

Com a deflagração da II Guerra Mundial, a procura por borracha natural levou parte dessa população de volta à selva amazônica. Abaixo, os chamados “Soldados da Borracha” (figura 16), na esperança de reviver os tempos áureos de outrora e fornecer a matéria-prima para os veículos aliados. Após o fim da guerra e devido à grande oferta de borracha da Malásia, fruto de contrabando de sementes do Amazonas, deu-se o declínio do 2º Ciclo da Borracha (1942-1945).



Figura Soldados da Borracha

Fonte: www2.correiobraziliense.com.br/ s/d.

Uma nova pressão social ocorreu em 1967, com a implantação da Zona Franca de Manaus, fruto da política de povoamento da Amazônia, essa intervenção estatal é caracterizada quando o

Estado intervém através de diversas medidas econômicas e estabelece a Zona Franca, que se inicia formalmente com a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), sendo vigorada a partir de 28 de fevereiro de 1967 quando a Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 é reestruturada pelo Decreto-Lei nº 288. (PINTO, 2008).

A concretização do projeto inicia-se com a instalação do Distrito Industrial, na Zona Leste da cidade como parte da estratégia de criação da Zona Franca de Manaus (ZFM). O povoamento do entorno foi inevitável, ocasionando uma explosão demográfica na cidade modificando significante a geografia natural da cidade.

Antes da ZFM, Manaus não conhecia os problemas de favelas urbanas [...] autoconstrução de moradias dos mais variados padrões, utilizando sobras e resíduos

de materiais de construção, dando um aspecto psicodélico às habitações [...] pequenas casas de madeiras, ocupando toda a periferia da cidade, bem como as palafitas incrustadas nas beiras dos igarapés que entrecortam a cidade de Manaus (GURGEL, DE OLIVEIRA, 2010, p.5 *apud* SALAZAR, 1985, p. 43).

Outra frente de expansão da cidade deu-se em no sentido norte (foto 18) em direção ao Conjunto Parque Dez de Novembro.



Figura Expansão da rua Paraíba, em direção ao conjunto do Parque Dez, em 1970, na foto declive próximo a rua Belo Horizonte

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1253403&page=4/> s/d.

A degradação ambiental por meio antrópico já acontecia há muito tempo, desde o surgimento do homem no planeta Terra, contudo até a Revolução Industrial, não representava grande impacto na natureza.

A ocupação desordenada do solo, realizada sem nenhum planejamento, avança sobre os espaços urbanos em especial

em áreas de preservação permanente, em áreas de risco, como encostas e margens de rios e em outras áreas proibidas pela legislação. Essa situação, gerada pelo desrespeito ao meio ambiente, aliado à negligência do poder público, promove uma deterioração ambiental dos ecossistemas locais, fazendo com que se tornem cada vez mais frágeis e vulneráveis aos desastres naturais. Nas cidades, as pessoas sofrem com os problemas das enchentes e dos deslizamentos de terras, enfrentando danos sociais, econômicos e ecológicos, inclusive com perdas de vidas humanas (JANSEN,2011)

Em Manaus, a ocupação do solo de forma mais intensiva deu-se próximo ao Distrito Industrial e no entorno das fábricas, causada principalmente por migrantes em busca de oportunidade laboral no comércio e na indústria.

Geralmente a ocupação desordenada do solo inicia-se pelas áreas verdes. No caso da cidade como Manaus, recortada por recursos hídricos, isso afeta, sobremaneira, os mananciais existente na cidade.



Figura Vista aérea das obras de infraestruturas do Distrito Industrial em Manaus-1969:
Fonte: <http://amordebica.blogspot.com.br/>, 2016

A população urbana de Manaus saltou de 300 mil habitantes (1970) para 800 mil habitantes (1980). A expansão linear tem sido alvo de vários pesquisadores, durante o XIII

Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, realizado em Florianópolis, Brasil, entre os dias 21-26 de abril de 2007, foi destacado que

A expansão demográfica na cidade de Manaus possui duas frentes. Até a década de 70 do século XX se tinha um quadro de ocupação do espaço urbano onde os aglomerados estavam nas zonas administrativas Sul, Centro Sul, Oeste e Centro Oeste. As margens dos igarapés de Manaus, por exemplo, eram densamente povoados. Com o advento da criação da Zona Franca de Manaus esse quadro sofre importantes alterações, principalmente devido ao contingente humano vindo do interior do Estado. Outras áreas começam a surgir oriundas de ocupações irregulares, como é o caso do bairro do Coroadó, que ocupou parte da área da Universidade Federal do Amazonas. (NOGUEIRA, *et al.*, 2007, p.5427)

Por muitos anos, a prática de incentivo a invasões tornou-se rotineira e usada como instrumento de troca política. Com isso, essas invasões causaram a ocupação desordenada do solo e dos igarapés, representando um dos principais problemas na área urbana de Manaus.

A chamada indústria da invasão tem, como foco de atuação, áreas próximas a mananciais e encostas (áreas de risco), situações em que os invasores desmatam, poluem, constroem casebres para posterior uso como objeto de barganha política com argumento de falta de dignidade, vulnerabilidade social e falta de infraestruturas para atendimento à população.

Além da consequência ambiental, outros setores de atuação do Estado também sofrem por falta de capacidade de atendimento, entre eles destacamos a saúde pública, infraestrutura viária, segurança, geração de emprego e renda. (figura 20).



Figura Invasão ocorrida na área do Tarumã, em 2015 como ocorria nas décadas de 70
Fonte: <http://acritica.uol.com.br/>, 2015

No decorrer dos últimos vinte anos, vários programas de inclusão social foram implantados, porém sem continuidade ou inviabilizados pelos sucessores. Com a falta de continuidade, o sucessor “cria” novo programa e forma-se, então, um ciclo vicioso onde a eficácia dos programas em andamento não se sustenta.

Para conferir ar de continuidade às políticas públicas, os gestores, mesmo que ainda de forma tímida, implantaram, tal qual como acontece em países devolvidos, o que se chama de programa de governo.

Esse método de gestão implica na formulação de políticas de âmbito estratégicos que devem nortear as atividades do governo independentemente de programas partidários/ideológicos. Sobre esse assunto, tem-se que:

[...]uma nova concepção de programa de governo que se propõe, pelo menos parcialmente, não formular novos campos, mecanismos e instrumentos para a atuação e intervenção do Estado mas, quiçá, retirar o Estado da economia e dos

setores mais dinâmicos da vida social... Deveríamos começar pelo básico e pelo factível, o que implica em operar uma seleção (necessariamente limitada) das iniciativas nas quais (ou em torno das quais) o governo poderia atuar de maneira modesta e racional (ALMEIDA, 2004)

A atuação governamental nesse processo é focada em programas direcionados para a correção das imensas desigualdades sociais brasileiras. O direito à moradia digna, assegurados na Carta Magna, é uma dessas desigualdades que fazem parte do programa de governo com ações de médio e longo prazo.

Alguns programas oficiais, até início dos anos 2000, foram desenvolvidos à luz do direito urbanístico e ambiental, voltados a urbanizar os igarapés e reassentar as famílias, não levando em conta o saneamento básico, políticas de inclusão social e a educação ambiental como instrumentos fundamentais, mas não únicos, para a melhoria das condições de vida da população.

Podemos citar, como exemplo dessa época, os bairros do Coroadó, Amazonino Mendes (Multirão) e a criação da Rua Manaus 2000, na qual a ação do Estado deu-se somente no campo de infraestrutura viária sem levar em conta questões ambientais.

3.1.6. Cenários florestal e hídrico, quando da idealização do PROSAMIM

A região no entorno da Linha do Equador possui uma exuberância vegetal característica resultante do clima quente e úmido, sustentada por uma malha hídrica similar entre si. Manaus, por sua vez, possui uma extensa rede hidrográfica composta por 04 (quatro) microbacias.

As nascentes da bacia do Tarumã estão situadas ao norte e oeste da cidade; enquanto que a Bacia do São Raimundo (fig. 21), a de maior porte, estende-se pelas zonas nordeste, centro e centro-sul da Cidade;



Figura Área de a ser beneficiada com O PROSAMIM - III - Igarapé do São Raimundo
Fonte: <http://acritica.uol.com.br/>, 2015

Por fim, a Bacia Educandos-Quarenta ocupa as zonas leste e sul. As três bacias drenam suas águas para o Rio Negro na zona centro sul e no Puraquequara, este situado na zona leste da capital nas proximidades do Encontro das águas dos Rios Negro e Solimões.

Apesar da proximidade entre si, cada uma das sub-bacias apresenta características fisiográficas⁷ particulares e forma de ocupação diferenciada. Embora os impactos de desmatamento e poluição hídrica estejam associados entre si, resultam em problemas ambientais distintos, todos ligados a desmatamentos e poluição hídrica.

7

Os aspectos fisiográficos estão relacionado a características de três elementos básicos, vegetação, recursos hídricos e relevo.

As primeiras a serem objeto de degradação por ocupação humana foram as microbacias do igarapé São Raimundo e do igarapé dos Educandos - Quarenta, situadas no centro da Manaus da Belle Époque, nas quais foram erguidos os mais importantes edifícios públicos à época e os primeiros bairros de Manaus. (RIMA-PROSAMIM-II, 2012)

Cabe aqui a caracterização peculiar do processo de ocupação urbana em Manaus, em que a partir da completa retirada da cobertura florestal nativa e - devido às características de formação geológicas - fez-se o impacto ambiental imediato.

Durante o Estudo de Impacto Ambiental do PROSAMIM-I, realizado na bacia do Igarapé de Educandos, concluiu-se que “aumentava o poder erosivo das águas pluviais nos terrenos pela perda da proteção natural do solo, tornando-os mais vulneráveis à erosão (RIMA PROSAMIM-I, 2004, p. 18)

Como consequência dessa retirada da cobertura vegetal, também ocorria a rápida lavagem do material superficial e carregamento dos sedimentos para o fundo do igarapé, causando muitas vezes, o assoreamento dos canais de drenagem.

Essa ação antrópica tinha grande influência no sistema de cheias da área do entrono desses igarapés. Por serem áreas intensamente habitadas, os problemas sociais eram, pois, ampliados de forma exponencial.

Com o crescimento acelerado de Manaus e a forma desordenada como ocorreram a indústria da invasão e os assentamentos ilegais, logo foram ocupadas as áreas verdes, em especial aquelas próximas a igarapés e córregos, reduzindo drasticamente as áreas naturais disponíveis para a fauna e flora, com consequências negativas para a cidade em termos de regulação climática.

No entorno dos igarapés de Manaus em que a ação antrópica era mais intensa - sendo o principal foco de atuação do PROSAMIM -, poucas espécies eram/são vistas. É inegável que, excluindo-se a bacia do Tarumã e as nascentes próximas ao Puraquequara, as demais bacias sofreram grande pressão sobre seus recursos naturais.

Restam, na atualidade, apenas alguns fragmentos que concentram suas espécies nativas, como a Bacia de Educandos, na qual se localizam três fragmentos florestais importantes, a saber: O campus da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), o fragmento da SUFRAMA onde está localizado o Refúgio da Vida Silvestre Sauim-Castanheira e o fragmento da Base Aérea de Manaus.

A pressão antrópica sobre os recursos hídricos e florestal refletiu-se em alterações sobre a composição original da fauna. Nas áreas próximas aos igarapés em que se encontram os locais mais poluídos ou urbanizados, a perda de muitas espécies é um fato de fácil comprovação.

Afinal, poucos são os animais silvestres que se adaptaram a essa nova realidade ambiental, a exceção, é claro, do urubu de cabeça preta, ratos e mosquitos que se tornaram presença constante às margens dos igarapés em que há grandes concentração humana, em busca de restos de lixo e material orgânico em decomposição.

3.1.7. O acerto do PROSAMIM quanto à reconstrução da sadia qualidade de vida na Cidade de Manaus

Na década de 70, segundo Azevedo (2006, p.10) “a ideia de “revitalizar” os igarapés passou a fazer parte da agenda de diferentes governos locais”. Para muitos, a produção da moradia seria um dever do Estado.

Porém, a falta de políticas integradas inviabilizou a maioria dos projetos. Nesse sentido, no que tange a um dos programas desenvolvidos pelo Governo que aglutinou várias esferas da administração pública no Estado do Amazonas, destaca-se, positivamente, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), porque importante instrumento de política pública na reconstrução da sadia qualidade de vida da Capital Amazonense.

Diferente de outras iniciativas, o PROSAMIM foi idealizado como resposta a problemas distintos, que podem ser melhor compreendidos através do quadro 1. A seguir, traz-se um quadro de Problemas identificados nos igarapés de Manaus – 2004:

Quadro Causas x consequências da ocupação do entorno de igarapés

Causa	Consequência
Insuficiência e desordem do sistema de macro e micro drenagem	Agravamento do regime de cheias
Ocupação do leito dos igarapés	Ocupação desordenada do solo Assoreamento Poluição dos recursos hídricos
Carência de habitações populares	Ocupação irregular dos igarapés
Deficiência no sistema de coleta	Descarte do lixo (doméstico e industrial) no igarapé

de lixo	Agravamento do regime de cheias
Precariedade ou inexistência de esgotamento sanitário	Poluição hídrica dos igarapés Vetor de doenças

Fonte: Adaptado do RIMA-PROSAMIM-I, 2004

O PROSAMIM, a título de conquistas e apesar dos erros eventualmente cometidos em sua execução, promoveu a recuperação – ainda que parcial - das áreas degradadas e a melhoria das condições de vida da população, atuando nos campos do direito ambiental por meio da drenagem da bacia dos igarapés, revitalizando o sistema de macro e micro drenagem.

Enquanto isso, as ações de saneamento básicos de abastecimento, esgotamento sanitário e infraestrutura viária promoveram, inequivocamente, um resgate social das famílias atendidas pelo projeto.

No aspecto urbanístico, destacaram-se, além das moradias destinadas ao reassentamento e realocação da população de áreas de risco e antigos moradores, a construção de estruturas de lazer, comuns para prática de atividades físicas e de eventos, o que também serviu à promoção e gozo de direitos sociais e, por consequência, à reconstrução da sadia qualidade de vida.

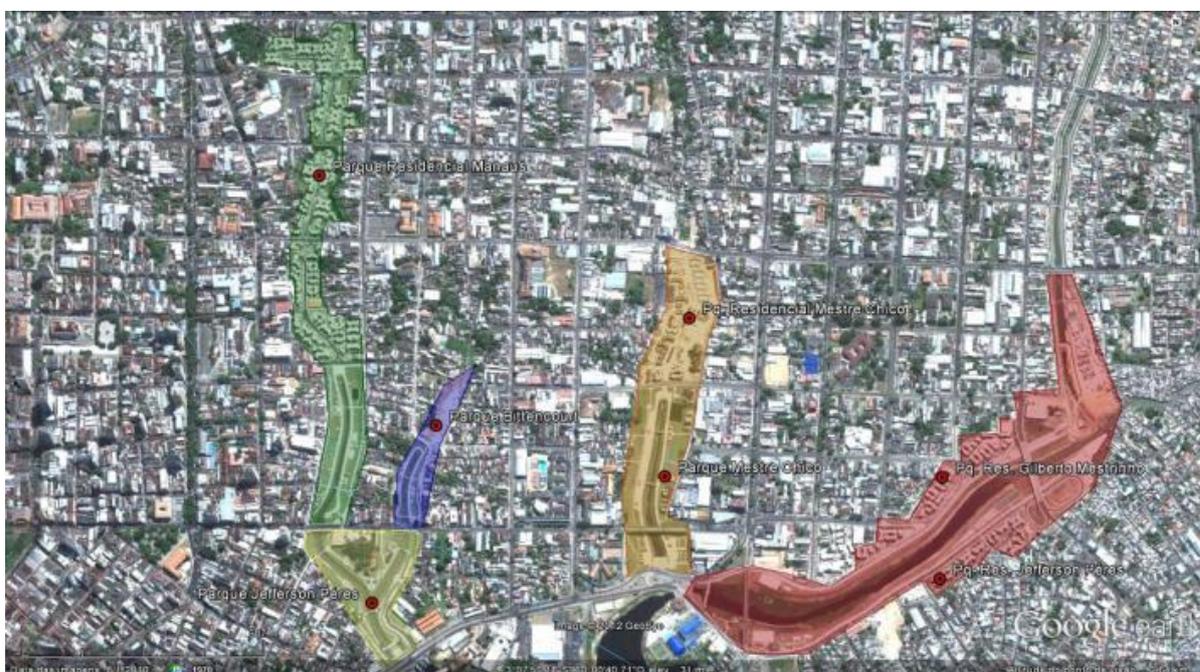


Figura Exemplo de área de intervenção do Prosamim I: verde: Parque Residencial Manaus; azul: Parque Bittencourt; amarelo: Parque Jefferson Péres; laranja: Parque Mestre Chico; vermelho: Parques Residenciais Jefferson Péres e Gilberto Mestrinho

Fonte: <https://marcosocosta.wordpress.com/>, 2012

Já previstos no Relatório de Impactos Ambiental, teve o PROSAMIM, ainda, feitos como: a) Melhoria das condições ambientais e de saúde na área de intervenção através da reabilitação e/ou implantação dos sistemas de drenagem, abastecimento de água potável, coleta e disposição final de lixo e águas servidas; b) Melhoria das condições de moradia da população que vivia na área objeto do Programa, mediante o ordenamento urbano, regularização da posse do solo, soluções habitacionais adequadas, implantação de áreas de lazer e educação sanitária e ambiental da população; e c) Aumento da capacidade operacional e de participação comunitária no processo decisório.

Essas medidas fortaleceram a capacidade de gestão social, ambiental e urbana no âmbito governamental, assim como a capacidade de operação e manutenção da infraestruturas implantadas, contribuindo – ainda que timidamente – ao início do que se idealiza com cidades sustentáveis.

No que tange aos aspectos e ganhos socioeconômicos, segundo estudos realizados no Município de Manaus, há cerca de 70 Km de igarapés (somente os principais). Com isso, de um total de mais de 2 milhões de pessoas que moravam em Manaus em 2010, cerca de 400 mil habitantes estavam alocados às margens de igarapés (IBGE,2010), sem qualquer saneamento básico.

Esse número correspondia, em outras palavras, a cerca 20% da população vivendo em favelas, habitações precariamente construídas e desprovidas de qualquer infraestrutura (rede de esgoto, de abastecimento de água, de energia, de posto de saúde, de coleta de lixo, de escolas, de transporte coletivo etc.): casas construídas em madeira ou alvenaria, muitas com mais de um andar, sem espaçamento entre uma e outra, criando uma área densamente povoada.

Quanto ao ordenamento jurídico-financeiro, um dos transtornos observados durante a implantação do PROSAMIM dizia respeito ao processo de realocação de pessoas. A apreensão de muitos moradores resumia-se, muitas vezes, no temor de mudança para bairros afastados, o que geraria suposta quebra da rede de apoio social e perda dos vínculos afetivos criados no decorrer dos anos.

Como estratégia, o Governo do Estado do Amazonas criou a Política de Reassentamento Involuntário que deu origem ao Plano Específico de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas – PER, adotada pelo PROSAMIM:

como forma de garantia da recomposição da qualidade de vida das famílias afetadas pelo empreendimento, tanto no aspecto físico (perda de moradia), como em outros aspectos (perda de rendimentos financeiros, interrupção de atividades produtivas, quebra da rede de apoio social e das relações de vizinhança). (RIMA PROSAMIM-III, 2012, p. 77)

Foram estabelecidos três grupos como prioritários e sujeitos ao assentamento involuntário, a partir dos estudos socioambientais, a saber:

1. A
s famílias moradoras de imóveis abaixo da cota de inundação do Rio Negro e que, portanto, se encontram em situação de risco socioambiental;
2. A
s famílias que moram a montante da área de inundação, ocupando a faixa de 12 metros (seis para cada lado do igarapé) na qual obras de engenharia serão executadas por serem necessárias à melhoria das condições de acessibilidade, mobilidade e de saneamento da área de intervenção.
3. A
s famílias residentes em áreas destinadas ao reassentamento bem como as que no decorrer da execução das obras possam a vir ser afetada.

O PER é condicionado à observância do ordenamento jurídico nas esferas federal, estadual e municipal, no que diz respeito à:

- cupação das margens do igarapé;
- eposição/compensação/ressarcimento de imóveis instalados na poligonal de desapropriação). (RIMA PROSAMIM-III, 2012, p. 78).

Nos levantamentos realizados nas áreas do empreendimento, evidenciou-se que havia “edificações em terrenos privados e em terrenos de domínio público, apropriados pelas famílias para construção de moradias”⁸.

⁸ *Ibidem*

O respaldo legal do PER está garantido pela Constituição Federal, no Estatuto das Cidades - Lei Federal 10.257 de 10/07/2001, onde estão estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana, em conformidade com a legislação vigente, além de atender aos requisitos estabelecidos na Política Operacional do Banco Interamericano no quesito de Salvaguarda - Reassentamento Involuntário.

Ao estabelecer essa Salvaguarda, pretendia-se garantir condições de vida muito superiores à vivida pela população no momento da retirada das margens dos igarapés. Nesse sentido, as condições habitacionais, sanitárias, de acesso a serviços públicos, a permanência na mesma vizinhança etc, implantadas durante a realização do projeto, estão, sim, muito além das condições iniciais dessa parcela da população.

Quanto à fundamentação jurídica, consta no inciso XXV, do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988 e do inciso V do artigo 2 da Lei n 4132, de 10 de Setembro de 1962, que regulamenta a desapropriação por utilidade pública.

A desapropriação podia ser administrativa ou judicial, sujeita a requisitos e condições constitucionais e legais. Entende-se a desapropriação como a forma de aquisição da propriedade privada, pelo Poder Público, a ser aplicada em casos de necessidade de utilidade pública, como é aplicada no PROSAMIM, ou de interesse social, como é o caso, por exemplo, para obtenção de terrenos para construção dos conjuntos habitacionais.

A implicação direta da desapropriação, enquanto instrumento jurídico, recai no pagamento de indenização aos proprietários e constitui requisito indispensável para se proceder à emissão de posse do imóvel ao poder público. Caso isso não ocorra, o terreno fica impossibilitado de receber as obras do PROSAMIM.

Problemas documentais dos imóveis e conflitos envolvendo o valor da indenização oneram significativamente o custo do processo de desapropriação. Destacamos que, nos termos do citado dispositivo constitucional, a indenização, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, é devida em dinheiro.

Outro mecanismo jurídico a ser utilizado é a Permuta, que

consiste de um contrato através do qual as partes transferem e recebem um bem uma da outra, os quais se substituem reciprocamente no patrimônio dos permutantes, ocorrendo sempre uma alienação e uma aquisição de coisas, da mesma espécie ou não (adaptado de RANGEL, 2012).

Neste sentido, o PROSAMIM utilizou-se, também, da permuta pela adjudicação de moradias construídas em núcleos residenciais ou compradas no mercado imobiliário local. As desapropriações geraram direito a pagamento de parcelas, onde destacamos sua relação:

- I. Ao valor do bem expropriado com todas as benfeitorias existentes antes do ato expropriatório; as benfeitorias feitas posteriormente sujeitam-se a regra do art. 26, § 1º, do Dec. Lei nº. 3.365/41; as benfeitorias úteis somente serão pagas se realizadas com autorização do expropriante;
- II. Aos lucros cessantes, referentes à desvalorização da área remanescente, e, danos emergentes, correspondente ao valor efetivo da área perdida;
- III. As despesas com desmonte e transporte de mecanismos instalados e em funcionamento (art. 25, parágrafo único, do Dec. Lei nº. 3.365/41).
- IV. Indenização por benfeitorias, em caso de bem de domínio de particular ou por acessão, este em caso de acender melhoramentos a bem público. Deverá haver a apuração do quantum devido. (arts. 1.248, V e 1.255 do Código Civil).

Para evitar imbróglis jurídicos, houve a necessidade de criar, aprovar e promulgar mecanismos destinados a conferir o respaldo legal necessário ao processo de realocização, para:

- i) Execução de obras de drenagem e sistema viário: Decreto de Utilidade Pública para fins de Desapropriação;
- ii) Execução das obras dos núcleos/conjuntos habitacionais; Decreto de Interesse Social para fins de Desapropriação;
- iii) Para construção de núcleos habitacionais: Obtenção das Licenças Ambientais;
- iv) Aprovação dos Projetos Arquitetura (parcelamento e das moradias);
- v) Decreto de Regularização do Bônus Moradia para a Financiamento.

A vertente ambiental desenvolvida pelo Programa Social e Ambiental de Igarapés de Manaus (PROSAMIM) compunha um dos objetivos do programa. Ao promover a recuperação ambiental da área, o projeto contribuiu, sobremaneira, para a melhoria das condições ambientais e habitacionais dos beneficiários por meio de ações de saneamento básico, recuperação das áreas inundáveis durante as épocas de chuvas e cheias do Rio Negro. Entre os resultados dessa ação, entre outros, verificaram-se :

- a) Reassentamento de famílias retiradas das áreas de risco.
- b) Preservação e restauração das nascentes.
- c) Canalização e dragagem do leito dos igarapés.
- d) Recuperação de áreas inundáveis.
- e) Educação ambiental.

No que tange ao grande diferencial desse programa urbanístico, social e ambiental, destaca-se o Programa de Educação Ambiental (PEA), adotado pelo PROSAMIM. Estabelecida pela Lei 9795/99, a Política Nacional de Educação Ambiental, bem como o Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA integravam a base do PEA.

Essa abordagem estabelecia interrelações e as múltiplas dinâmicas que abrangiam os âmbitos naturais, culturais, históricos, sociais, econômicos e políticos.

As ações direcionadas ao uso de recursos hídricos atendiam à legislação específica, estabelecida no disposto na Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Amazonas. Entre outros, eram objetivos do seu Capítulo II, Art. 2º, o seguinte:

- Difundir conhecimentos, visando conscientizar a sociedade sobre a importância estratégica dos recursos hídricos e sua utilização racional;
- Compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a proteção ao meio ambiente. (LEI N.º 3.167,2007).

Para o controle ambiental, considerou-se a Política Estadual da Prevenção e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais, disciplinada por meio da Lei N° 1.532, de 06 de julho de 1982, que definiu as bases para a atuação do Governo Estadual em questões do meio ambiente. Nesta esteira, constavam as seguintes orientações:

[...]

- Contribuir para a racionalização do processo do desenvolvimento econômico e social, procurando atingir a melhoria dos níveis da qualidade ambiental, tendo em vista o bem estar da população;

[...]

· Incentivar programas e campanhas de esclarecimentos com vistas à estimulação de uma consciência pública voltada para o uso adequado dos recursos naturais e para a defesa e a melhoria da qualidade ambiental. LEI N° 1532, ART.2º, 1982)

Com isso, pretendia-se utilizar a informação e a sensibilização das famílias e comunidades da área de intervenção do PROSAMIM para criar/aumentar o grau de comprometimento da população em relação à preservação do meio ambiente e promover mudanças nos hábitos e atitudes.

Tais ações visavam alcançar a melhoria da qualidade de vida nos espaços revitalizados, sustentabilidade dos mesmos por meio da preservação ambiental e estimular na atual geração a reflexão e a mudança de hábitos e atitudes nas gerações futuras.

As ações de Educação Ambiental envolviam não somente a população diretamente atingida, mas a sociedade em geral, como forma de integração e engajamento da comunidade nas questões ambientais.

O Programa abrangia, ainda, temas do Patrimônio Ambiental, do Patrimônio Cultural e as sete categorias de segmentos que os compunham, onde se destacam os campos:

1. Artístico em suas diferentes linguagens;
2. Documental arquivístico – biblioteconômico e museal – o objeto tridimensional;
3. Histórico, considerando não a antiguidade e sim o seu significado, independente do suporte material – pedra e cal, papel, madeira etc. – ou imaterial, o registro da história/memorial oral local;
4. Popular - material a exemplo das técnicas construtivas das palafitas, e imaterial a memória oral da história local, o lendário que permeia o inconsciente coletivo dos moradores, entre outros;
5. Natural - biótico e abiótico; e o
6. Público onde estuda-se a infraestrutura, o saneamento etc, que está sendo implantado;

Em suma, apesar de possíveis erros de execução, apresentou-se o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIM como uma importante política pública que, valendo-se de conhecimentos ambientais e urbanísticos, contribuiu, ainda que timidamente, à reconstrução e gozo de uma sadia qualidade de vida de uma população que (sobre) vivia em condições subumanas.

Se é certo que os problemas não foram resolvidos na totalidade, se é certo que erros foram cometidos, se é certo que gastos exorbitantes possam ter sido gerados aos cofres do Estado e se é certo que muitas áreas ainda estão pendentes de intervenção pública, não podem ser negados, de outro lado, os ganhos sociais e ambientais trazidos pelo programa: do campo estético e paisagístico ao sentido social, de devolução da dignidade àquela parte da sociedade apartada.

Reconquistados, então, alguns direitos sociais, certamente pode, o PROSAMIM, ser utilizado como exemplo de um programa de políticas públicas que trouxe efeitos positivos à sociedade, porque não apenas fez emergir uma parte da sociedade afogada em águas poluídas, mas conferiu a esta mesma parte da sociedade condições inegáveis e mais propícias a uma sadia qualidade de vida.

4. CONCLUSÃO

Consiste a presente tese num arcabouço de considerações teóricas sobre a aplicação do Direito Urbanístico como instrumento de defesa ao Meio Ambiente, estruturando de que maneira se dá a construção de uma Sadia Qualidade de Vida. Inicialmente, foi o leitor deste escrito apresentado às peculiaridades do Meio ambiente e seus diferentes aspectos, com ênfase à modalidade artificial/modificada, como prenúncio ao segundo e terceiro capítulos. A segunda etapa ocupa-se da recente ciência do Direito Urbanístico que, em seu bojo, reúne o binômio 'administração pública em defesa do interesse coletivo x titulares do direito de propriedade, em nome da defesa dos interesses privados', todos numa coexistência e coordenação de suas ações com vistas à ordenação do território e ao bem comum, com enfoque de sua tutela jurídica nos campos constitucional e infraconstitucional.

Nessas primeiras linhas, necessário se fez a conceituação, assim como o descortinamento dos objetivos do Urbanismo na atualidade, sendo o Direito Urbanístico enquadrado como a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade, com o fito de determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã e cômoda, baseando-se em princípios, como o da função pública do Urbanismo; princípio da conformação da propriedade urbana; princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas; princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação e; princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

De uma forma mais específica, traçaram-se, como ato contínuo, considerações sobre o Princípio da função social da propriedade no direito brasileiro e o Princípio da função ambiental da propriedade no ordenamento pátrio legal.

A segunda parte do trabalho explica, ainda, os principais vetores do Direito Urbanístico, como as Cidades Sustentáveis, o Estatuto da Cidade, nos contornos dados pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 e Plano Diretor da Cidade de Manaus. Para tanto, dissertou-se sobre as diretrizes gerais desta importante lei destinada à proteção do meio ambiente, bem como sobre alguns instrumentos da política urbana, como Parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos.

Em nível local, para fins de cumprimento à regra do artigo 182, da Constituição Federal de 1988, bem como dos artigos 39 a 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, do Estatuto da Cidade, e dos artigos 227 e 228 da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN), tratou, este escrito, como dito, do chamado Plano Diretor Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus – PDUA , criado pela Lei Complementar n. 002, de 16 de Janeiro de 2014, ocupando-se de explicar de que maneira esse conjunto de regras pode ser utilizado na organização Urbanística da Cidade de Manaus e, por consequência, na defesa do meio ambiente. Isso porque – apesar de pouco difundido à grande sociedade – legisla, num único corpo de lei, sobre os mais diversos e importantes assuntos Manauaras (tamanhos de muros, saúde, educação, saneamento básico, divisão de zonas, ruas, comércio, trabalho, tributação, geração de energia etc), elementos intrínsecos aos ditos Direitos Sociais que, se observados tal qual dispõe nossa Carta Magna, contribuem para a sedimentação da rede de uma sadia qualidade de vida.

Como já se falava em nível local, passou-se a uma análise crítica sobre a atual – e real – situação dos Direitos Sociais na Capital do Estado do Amazonas, descortinando como estão sendo tratados pontos fulcrais à sadia qualidade de vida do povo, como a educação, saúde, trabalho, terra urbana, moradia e saneamento ambiental, todos trazidos pelo artigo 6º da Constituição Federal, alçados também à posição de diretrizes da Lei Federal do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 - e, como desdobramento natural em nível mais próximo, previstos também no texto do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, todos em busca de uma sadia qualidade de vida, como finalidade maior desta conjugação entre o Direito Urbanístico e Ambiental.

A título de contribuição prática deste trabalho, foram sugeridas, além da realização de programas pedagógicos no despertar de uma consciência ambiental, medidas possíveis e benéficas ao meio, como a geração de energia limpa (geração de energia elétrica), responsabilidade compartilhada e logística reversa (saneamento ambiental).

Nesta esteira, deu-se início, então, ao último capítulo da tese. Necessária se fez a materialização, em exemplos que nos são comuns, sobre a forma que o Direito Urbanístico, bem como o Direito Ambiental - pautados em legislação constitucional, infraconstitucional e em leis específicas como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor local, na constante busca pelo respeito aos direitos sociais -, podem construir uma efetiva e sadia qualidade de vida.

Para a exemplificação de toda a teoria empregada nos dois primeiros capítulos, foi o leitor situado sobre o conceito e princípios das Políticas públicas, sobre o flagrante descompasso entre a legislação existente e a sua atual empregabilidade em defesa do meio ambiente, sobre as formas de responsabilidade do Estado, bem como sobre de que maneira o Poder Judiciário vem se portando atualmente nas questões ambientais, no sentido de que, quando ocorrem omissões do Poder Público na execução de políticas públicas relativas ao meio ambiente, a sociedade tem neste Poder desarmado – o Judiciário - a sua salvaguarda, ratificando que compete a ele, por meio de ações judiciais, determinar que o Estado adote medidas de preservação ambiental.

Já na esteira de políticas públicas, sem a pretensão de se aprofundar nos detalhes de um estudo de caso, mas apenas para que fosse concretizado um exemplo em nível local, citou-se, como exemplo de impactos ambientais e sociais positivos, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, política pública que, valendo-se de ferramentas do Direito Urbanístico, modificou paisagens degradadas da Cidade de Manaus e, ainda, conferiu dignidade aos moradores daquelas localidades recuperadas, exemplo literal e próximo da construção de uma sadia qualidade de vida. Aqui, fez-se uma abordagem histórica até os presentes dias.

No que tange à mudança de pensamento frente às mazelas ambientais experimentadas, tornou-se necessária, em todo o Mundo e em diferentes anos, a realização de eventos que tinham por objeto a defesa meio ambiente. Em suma, a reunião de países signatários, conscientes de suas responsabilidades e vulnerabilidades frente às respostas do Planeta diante das agressões praticadas pelo homem. Alguns desses eventos, é bem verdade,

prederam-se à retórica, mas, sem dúvida, constituíram-se num inicial reconhecimento do problema para mudança de posicionamento da humanidade.

Em suma, caminhos apontados que – se não resolvem – amenizam os impactos nocivos causados pela humanidade sobre o meio ambiente nos últimos séculos. Afinal, nada mais razoável e lógico que seja utilizado o Direito Urbanístico, adequando-se às nuances do Direito Ambiental, na melhoria e construção de uma efetiva e sadia qualidade de vida da sociedade, pois, se a convivência é inevitável, que ela, então, dê-se da maneira mais harmoniosa e/ou menos gravosa possível. Nós, conscientemente ou não, somos parte deste problema.

RÊREFERENCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, Renovar, 1996.

ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

AUZELLE, Robert. **Chaves do Urbanismo**. Civilização Brasileira. 1972.

BALTAR, Antônio Bezerra. **Introdução ao Planejamento Urbano**. Recife, 4947.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. **O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental**. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, São Paulo, Volume I.

BUENO FILHO, Edgard Silveira. **A Ecologia e a Autonomia Municipal**. Revista do Advogado, AASP, 15:20.

CARVALHO, Bulhões de. **Posturas Municipais em Face do Direito de Vizinhança**.
Revista de Direito da Prefeitura do Distrito Federal, 3:9.

CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra:
Almedina, 1989, p. 285 es seq.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Legislação Municipal e Direito de Construir**, RDP, 14:49.

DAVIS, Kingsley. **A Urbanização da Humanidade**. In: Cidades. Rio de Janeiro, Zahar.

FARIA, Manuel Veiga de. **Elementos de Direito Urbanístico**. Coimbra, Coimbra Ed., 1977.

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

FERRARI, Celson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado – Urbanismo**. São Paulo,
Pioneira, 1977.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. **Pesquisa em Direito e Redação de Monografia
Jurística**. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

FREITAS, Vladimir Passos. **A Constituição e a efetividade das normas ambientais**. 2 ed.
São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002.

GUTIÉRREZ, Francisco e PRADO, Cruz. **Ecopedagogia e cidadania planetária**. Guia da Escola Cidadã vol. 3. São Paulo: Instituto Paulo Freire/Cortez Editora, 2000.

JACQUIGNON, citado por FERNÁNDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. Madrid: Montecorvo, 1977, p 30.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, Cláudio Vianna de. **O Direito Urbano como Disciplina e Categoria Autônoma de Estudo**. In: O Município e o IBAM, 1973.

MAZZAROLI, Leopoldo Mazzaroli. **II Piani Regolatori Urbanistici** citado por SAPANTIGATI, Frederico. Manual de Derecho Urbanístico. Trad. Espanhol. Madrid: Montecorvo, 1973.

MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

NASCIMENTO, Dinalva Melo do. **Metodologia do trabalho científico: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2008.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 8.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SPANTIGATI, Federico. **Manual de Derecho Urbanístico**. Madrid: Montecorvo, 1973, p.19
et seq.

SILVA, José A. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

TOSHIO, Mukai. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002,
p.18.