

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

Transformações das Abordagens Urbanísticas e Ambientais na Gestão
Territorial Brasileira: Confluências e Divergências no Direito de
Propriedade, nos Instrumentos de Gestão e no Desenho Institucional

Sandra Regina Mota Silva

São Carlos

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

Transformações das Abordagens Urbanísticas e Ambientais na Gestão
Territorial Brasileira: Confluências e Divergências no Direito de
Propriedade, nos Instrumentos de Gestão e no Desenho Institucional

Sandra Regina Mota Silva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Engenharia Urbana da Universidade Federal de São
Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do
título de Doutor em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira

São Carlos

2011

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

S586ta

Silva, Sandra Regina Mota.

Transformações das abordagens urbanísticas e ambientais na gestão territorial brasileira : confluências e divergências no direito de propriedade, nos instrumentos de gestão e no desenho institucional / Sandra Regina Mota Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2011.

392 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2011.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento territorial urbano. 3. Legislação urbanística. 4. Legislação ambiental. 5. Estatuto da cidade. 6. Reforma urbana. I. Título.

CDD: 711 (20^a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana
C. P. 676 – 13.560-970 – São Carlos – SP
Fone/FAX: (16) 3351-8295
e-mail: ppgeu@ufscar.br
home-page: www.ufscar.br/~ppgeu



FOLHA DE APROVAÇÃO

SANDRA REGINA MOTA SILVA

Tese defendida e aprovada em 12 de abril de 2011
pela Comissão Julgadora

Prof. Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira - Presidente
Orientador (DECiv/UFSCar)

Prof^ª Dr^ª Sarah Feldman
(IAUSC/USP)

Prof^ª Dr^ª Maria Lucia Refinetti Martins
(FAU/USP)

Prof. Dr. Ricardo de Souza Moretti
(CECS/UFABC)

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski
(DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva
Presidente da CPGEU

Dedico este trabalho às memórias do João Motta, meu pai, e da Jeanete Beauchamp, minha irmã de alma, por tudo que representaram para a minha vida e para o meu entendimento de que a educação e o conhecimento são a base da emancipação

Agradeço,

ao Ricardo companheiro de vida afetiva e profissional por ser meu grande parceiro e interlocutor ao longo de tantas experiências conjuntas e, também, por vivenciar, pacientemente, o percurso deste processo de pesquisa;

à Alice, Lia, Jonas, Júlia, Ronaldo, Beré, Nina, Cássia, Daniel e Alex, por tanto afeto, pelos momentos felizes compartilhados e pela intensa força de nossa solidariedade nas dores recentes que choramos juntos;

ao Bernardo, por pactuar da percepção da relevância deste tema que congrega as questões urbanas e ambientais, e que tem nos acompanhado desde os tempos de embates na Prefeitura e no COMDEMA de São Carlos;

ao Prof. Falcoski e à Prof^a Sarah Feldman pelas valiosas contribuições fornecidas na oportunidade do Exame de Qualificação;

ao Ricardo Martucci pela disposição, bom humor e companheirismo em todos os momentos difíceis das práticas diárias de enfrentamentos leoninos e, mais recentemente, por abrir a mente, disponibilizar ouvidos e sugerir caminhos;

à Renata Peres, pela parceria nas inquietações decorrentes das atuações motivadoras de nossas reflexões e pelas enriquecedoras trocas de ideias e percepções;

aos amigos de todas as horas, que lamentaram e desculparam minhas ausências naqueles tantos momentos que priorizei a concentração na pesquisa que teimava em exigir dedicação e isolamento;

à Katrina e ao Holly por iluminarem minhas manhãs de terças e quintas, trazendo leveza e disposição ao corpo e à alma;

à Patrícia por apontar novos caminhos de amor e solidariedade dos quais desgarrei em trilhas tortuosas recentes, sabendo que sempre haverá outras oportunidades de recomeço;

a todos aqueles que vêm dedicando suas práticas e reflexões à corajosa busca de formas de atuação na gestão urbana e ambiental que conduzam a políticas socialmente inclusivas e ambientalmente sustentáveis;

e, finalmente, à CAPES pelo apoio financeiro concedido.

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos: é o direito de mudarmos a nós mesmos, transformando a cidade. É antes um direito público do que individual, já que essa transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. O que desejo argumentar é que a liberdade de fazer e refazer nossas cidades, e a nós mesmos, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, mas, também, o mais negligenciado.

David Harvey, 2008

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição das Vertentes e das Séries Legislativas	36
Quadro 2 – Conteúdos das Séries Legislativas	39
Quadro 3 – Ideias-chave presentes em dois paradigmas de planejamento urbano	50
Quadro 4 – Sintetização dos principais conteúdos e aspectos abordados nas pesquisas recentes sobre a legislação urbanística brasileira.....	62
Quadro 5 – Crítica socioambiental no período colonial brasileiro	98
Quadro 6 – Marcos Legais de Análise da Vertente Urbanística	117
Quadro 7 – Componentes da Série Constitucional	118
Quadro 8 – Componentes da Série Parcelamento do Solo	150
Quadro 9 – Inclusões posteriores à Lei Federal 6766/79	160
Quadro 10 – Conjunto temático dos termos definidos no PL 3.057/2000	162
Quadro 11 – Composição institucional do GRAPROHAB	171
Quadro 12 – Componentes da Série Reforma Urbana	186
Quadro 13 – Transformação dos instrumentos propostos pela Emenda Popular da Reforma Urbana	202
Quadro 14 – Transformação das finalidades para o exercício do Direito de Preempção	208
Quadro 15 – Referências Ambientais nas Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade	220
Quadro 16 – Instrumentos do Estatuto da Cidade	223
Quadro 17 – Marcos Legais de Análise da Vertente Ambiental	232
Quadro 18 – Componentes da Série Pré-Anos 80	233
Quadro 19 – Tipos de Florestas e de Exploração Florestal (Código Florestal de 1934)	234
Quadro 20 – Tipos de Águas e Margens (Código de Águas de 1934)	237
Quadro 21 – Caracterização das formas de vegetação de preservação permanente (versão original do Código Florestal de 1965)	254
Quadro 22 – Propriedade das Águas Públicas	261

Quadro 23 – Formação do Conselho Pleno do CONSANE	265
Quadro 24 – Composição Quantitativa do CONSANE	266
Quadro 25 – Componentes da Série Pós-Anos 80	271
Quadro 26 – Tipos de Unidades de Conservação e o Direito de Propriedade	277
Quadro 27 – Instrumentos instituídos pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981	280
Quadro 28 – Instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos	282
Quadro 29 – Tipos de unidades de conservação, objetivos e instrumentos de gestão	287
Quadro 30 – SISNAMA: órgãos componentes e atribuições	292
Quadro 31 – Política Nacional de RH: âmbitos administrativos, competências e atribuições	293
Quadro 32 – Política Nacional de RH: estruturação das competências dos órgãos e entidades	294
Quadro 33 – Competências de órgãos componentes do SEAQUA	296
Quadro 34 – Dispositivos legais que dispõem sobre a integração de políticas territoriais e ambientais	298
Quadro 35 – Componentes legais da Série APPs	313
Quadro 36 – Parâmetros de APPs na Lei 4.771/1965 e na Lei 7.803/1989	326
Quadro 37 – Variação da largura de faixas marginais aos corpos d'água em diferentes legislações	328
Quadro 38 – Configurações Especiais de APPs na Resolução 303/2002	330
Quadro 39 – Concepções de Área Urbana Consolidada e Área Urbana em Resoluções CONAMA	333
Quadro 40 – Relações de enfrentamento nas modalidades de direitos baseadas em Bobbio (2004)	355

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEIs – Áreas de Especial Interesse
AEIS – Área de Especial Interesse Social
AGAPAN – Associação gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ANA - Agência Nacional de Águas
ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANPPAS – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade
APA – Área de Proteção Ambiental
APPs – Áreas de Preservação Permanente
APRM – Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica
CE – Constituição do Estado de São Paulo
CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF – Constituições Federais
CIEC – Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte
CMMAD – Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU - Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONSANE – Conselho Nacional de Saneamento
CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAIA - Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental
DEPRN - Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais
DUSM - Departamento de Uso do Solo Metropolitano
EC – Estatuto da Cidade
EIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FBOMS – Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais
para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

ISER – Instituto Social de Estudos da Religião

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITR – Imposto Territorial Rural

LPNMA – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PD – Plano Diretor

PDPA - Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental

PDSC – Plano Diretor do Município de São Carlos

PL – Projeto de Lei

PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico

PMCMV - Programa Habitacional Popular – Minha Casa Minha Vida

PNSB - Plano Nacional de Saneamento Básico

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PS – Parcelamento do Solo

RAS - Relatório Ambiental Simplificado

REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano

RENIMA - Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente

RH – Recursos Hídricos

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

RQA – Relatório de Qualidade Ambiental

RU – Reforma Urbana

SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

SEAQUA - Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental

SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SEDURB - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

SIGRH - Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SIDURB - Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano

SINISA - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUPURB - Superintendência da Política Urbana

SUS – Sistema Nacional de Saúde

TCFA – Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

UGRHI – Unidade de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZHIS – Zonas Habitacionais de Interesse Social

SUMÁRIO

Percurso de Pesquisa	19
Introdução	21
Capítulo 1 - Vertente Urbanística	45
1.1. Configurações de um planejamento pautado na estética, na higiene e na técnica	52
1.1.1. Características do referencial normativo e instrumental de gestão	59
1.2. Configurações de um planejamento pautado na função social da cidade e da propriedade	70
1.2.1. Contribuições do Movimento Nacional pela Reforma Urbana	73
Capítulo 2 - Vertente Ambiental	83
2.1. Origens da questão	95
2.2. Discursos e Práticas do Movimento Ambientalista Brasileiro	104
Capítulo 3 - Séries Legislativas da Vertente Urbanística	115
3.1. Série Constitucional	117
3.1.1. Direito de Propriedade	118
3.1.2. Instrumentos de Política e Gestão Urbana	122
3.1.3. Desenho Institucional	127
3.1.4. Abordagens Ambientais	133
3.2. Série Parcelamento do Solo	144
3.2.1. Direito de Propriedade	150
3.2.2. Instrumentos de Política e Gestão Urbana	156
3.2.3. Desenho Institucional	167
3.2.4. Abordagens Ambientais	177
3.3. Série Reforma Urbana	185
3.3.1. Direito de Propriedade	192
3.3.2. Instrumentos de Política e Gestão Urbana	197
3.3.3. Desenho Institucional	211
3.3.4. Abordagens Ambientais	216
3.3.5. Abordagem Ambiental do Estatuto da Cidade	219

Capítulo 4 - Séries Legislativas da Vertente Ambiental	229
4.1. Série Pré-Anos 80	233
4.1.1. Direito de Propriedade	234
4.1.2. Instrumentos de Política e Gestão Ambiental	247
4.1.3. Desenho Institucional	258
4.1.4. Abordagens Urbanísticas e Sociais	266
4.2. Série Pós-Anos 80	271
4.2.1. Direito de Propriedade	271
4.2.2. Instrumentos de Política e Gestão Ambiental	280
4.2.3. Desenho Institucional	291
4.2.4. Abordagens Urbanísticas e Sociais	303
4.3. Série APPs - Áreas de Preservação Permanente	312
4.3.1. Direito de Propriedade	317
4.3.2. Instrumentos de Política e Gestão Ambiental	324
4.3.3. Desenho Institucional	337
4.3.4. Abordagens Urbanísticas e Sociais	342
Capítulo 5 – Análise Interativa dos Aspectos Considerados	349
5.1. Direito de Propriedade	349
5.2. Instrumentos de Política e Gestão Territorial e Ambiental	356
5.3. Desenho Institucional	359
5.4. Abordagens Urbanísticas, Sociais e Ambientais	363
Conclusão	369
Referências	375
Legislação Citada	386

OBSERVAÇÃO

Os Capítulos 3 e 4, que tratam das Séries Legislativas da Vertente Urbanística e da Vertente Ambiental, oferecem outras alternativas de sequência de leitura, além dessa apresentada no **Sumário**. Nessa modalidade foi priorizado um encadeamento sequencial das seis Séries Legislativas, abordando repetidamente os aspectos condutores de análise em cada uma das peças legais que as compõem. Contudo, outra forma de leitura pode ser admitida, com base na continuidade temática desses aspectos. Para facilitar essa opção, foi incorporado, a este documento, um **Índice Temático** conforme segue na página seguinte. Desse modo, o acompanhamento das discussões e análises sobre o **Direito de Propriedade**, os **Instrumentos de Gestão**, o **Desenho Institucional** e as **Abordagens Urbanísticas e Ambientais** pode ser realizado segundo um roteiro específico de paginação. Cabe observar, também, que foi mantida a mesma itemização adotada no Sumário, e que corresponde à numeração presente na estrutura geral do trabalho.

ÍNDICE TEMÁTICO

Direito de Propriedade

Na Vertente Urbanística

3.1.1. Série Constitucional	118
3.2.1. Série Parcelamento do Solo	150
3.3.1. Série Reforma Urbana	192

Na Vertente Ambiental

4.1.1. Série Pré-Anos 80	234
4.2.1. Série Pós-Anos 80	271
4.3.1. Série APPs	317

Instrumentos de Gestão

Na Vertente Urbanística

3.1.2. Série Constitucional	122
3.2.2. Série Parcelamento do Solo	156
3.3.2. Série Reforma Urbana	197

Na Vertente Ambiental

4.1.2. Série Pré-Anos 80	247
4.2.2. Série Pós-Anos 80	280
4.3.2. Série APPs	324

Desenho Institucional

Na Vertente Urbanística

3.1.3. Série Constitucional	127
3.2.3. Série Parcelamento do Solo	167
3.3.3. Série Reforma Urbana	211

Na Vertente Ambiental

4.1.3. Série Pré-Anos 80	258
4.2.3. Série Pós-Anos 80	291
4.3.3. Série APPs	337

Abordagens Urbanísticas, Sociais e Ambientais

Na Vertente Urbanística (Abordagens Ambientais)

3.1.4. Série Constitucional	133
3.2.4. Série Parcelamento do Solo	177
3.3.4. Série Reforma Urbana	216
3.3.5. Abordagem Ambiental do Estatuto da Cidade	219

Na Vertente Ambiental (Abordagens Urbanísticas e Sociais)

4.1.4. Série Pré-Anos 80	266
4.2.4. Série Pós-Anos 80	303
4.3.4. Série APPs	342

RESUMO

Este trabalho pretende discutir as transformações das abordagens urbanísticas e ambientais na gestão territorial brasileira, identificando suas confluências e divergências. Esta investigação foi estruturada a partir da contextualização de um arcabouço legal representativo para a política urbana e ambiental, majoritariamente constituído a partir dos anos 1930, até a legislação mais recente, segundo temáticas específicas organizadas em seis séries normativas. Os temas tratados envolveram os marcos constitucionais, o parcelamento do solo, as peças legais decorrentes das propostas da reforma urbana, a legislação ambiental pré e pós-anos 1980, e o aparato normativo relacionado às Áreas de Preservação Permanentes - APPs. A condução analítica foi pautada na identificação de aspectos considerados essenciais para a pesquisa, envolvendo o direito de propriedade; os instrumentos de política e gestão territorial e ambiental; o desenho institucional; e as formas de abordagem da questão ambiental feita pela vertente urbanística, e vice-versa, as formas de abordagem urbanística e social feita pela vertente ambiental. A análise da transformação desses aspectos, no interior das séries legislativas selecionadas, foi precedida pela discussão e contextualização dos movimentos sociais que afloraram, a partir dos anos 1970, e que tiveram influência na conformação de novos paradigmas incorporados à legislação urbanística e ambiental contemporânea. Pela vertente urbanística foram discutidas algumas concepções de planejamento e gestão territorial empregadas no Brasil, especialmente o papel do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* e o surgimento do princípio da função social da cidade e da propriedade. Pela Vertente Ambiental foram discutidas as origens da preocupação ambiental no Brasil, o papel do movimento ambientalista e sua repercussão na conformação do aparato legal destinado a proteger o meio ambiente. As análises interativas discutiram e identificaram os principais desafios presentes na articulação integrada da política urbana e ambiental. Embora exista um processo de ampliação das interfaces entre essas agendas, ainda prevalecem disputas e conflitos na apropriação e ocupação territorial que representam desafios à perspectiva de concretização do paradigma aglutinador da função socioambiental da cidade e da propriedade.

Palavras-Chave: Gestão territorial. Gestão ambiental. Política urbana. Política ambiental. Reforma urbana. Planejamento urbano. Plano Diretor. Estatuto da Cidade. Função socioambiental da cidade e da propriedade. Legislação urbanística e ambiental.

ABSTRACT

This work addresses the transformations of urban and environmental approaches in Brazil's territory management, identifying its convergences and divergences. This study was structured from the contextualization of a representative legal framework for the urban and environmental policy, predominantly composed in the 1930s until the most recent enacted statute, according to specific themes organized into six regulation series. The topics discussed include the constitutional frameworks, the division of land, the legal principles from the urban reform proposals, the environmental legislation before and after the 1980s, and the normative system related to the Permanent Preservation Areas - APPs. The analytical structuring was based on identifying aspects considered essential for the research, which included property rights; land and environmental policy management instruments; institutional structure; and ways to approach environmental issues posed by the urban perspective, and vice versa, the urban and social approach posed by the environmental perspective. The analysis of the transformation of these aspects, within the legislative series selected, was preceded by the discussion and contextualization of the social movements that emerged in the 1970s and which influenced the shaping of new paradigms embodied in the contemporary urban and environmental legislation. For the urban perspective, some concepts of territorial planning and management used in Brazil are discussed, especially the role of the *National Urban Reform Movement* and the emergence of the principle of the social function of city and property. For the Environmental perspective, the origins of environmental concerns in Brazil are discussed, as well as the role of the environmental movement and its impact in shaping the legal system to protect the environment. The interactive analysis discussed and identified the main challenges in the integrated articulation of urban and environmental policy. Although there is a process to expand the interfaces in these matters, disputes and conflicts still prevail with regards to territorial ownership and occupation, which represent challenges for the perspective to achieve the unified paradigm of the socio-environmental function of the city and property.

Key Words: Territorial management. Environmental management. Urban policy. Environmental policy. Urban reform. Urban planning. Master Plan. City Statute. Socio-environmental function of the city and property. Urban and environmental legislation.

PERCURSO DE PESQUISA

As razões motivadoras de uma pesquisa são ingredientes necessários às justificativas e às argumentações que explicitam o problema deflagrador do processo investigativo e os percursos escolhidos para sua abordagem. No caso deste trabalho, esta trajetória foi marcada por uma condução pouco ortodoxa, na medida em que o objeto empírico da fonte de inspiração inicial, apesar de ter sido importante contraponto para as reflexões produzidas, ficou ausente deste produto final. Tal decisão não aflorou na fase preliminar dos trabalhos e, após ser ventilada, foi acompanhada de dúvidas acerca da melhor maneira de fazê-lo, para que não caracterizasse uma mutilação, mas, sim, uma superação de objeto de investigação original com a perspectiva de retomadas futuras.

Às inquietações decorrentes de outros momentos, outras foram acrescidas pela experiência concreta vivenciada na gestão da política urbana municipal e no processo de elaboração, discussão, aprovação e gestão do Plano Diretor do Município de São Carlos – SP, que se tornou a Lei Municipal 13.691 de 25/11/2005. Estas atividades tiveram curso no período compreendido entre os anos de 2001 a 2006, junto à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SMH DU – deste município.

Neste processo, incertezas e questionamentos em relação ao potencial e às limitações da gestão territorial municipal e dos planos diretores como instrumentos básicos da política urbana impulsionaram a necessidade de um retorno às atividades acadêmicas de pesquisa. Mais do que uma trégua, este recolhimento dos embates cotidianos da administração pública pretendia materializar uma possibilidade de obtenção de respostas às indagações acumuladas. Além disso, poderia exercitar o perfil de atuação que revigora as necessárias pontes de conexão entre as práticas do planejamento e da gestão territorial e as atividades reflexivas necessárias ao reordenamento das ideias no plano crítico.

Neste processo, as inquietações que reverberavam mais forte estavam relacionadas às possibilidades de uma atuação mais integrada entre as políticas urbana e ambiental, às formas de inserção das questões ambientais em um plano diretor, com as características de enquadramento estabelecidas pelo Estatuto da Cidade; às dificuldades de entrosamento intrassetorial dos organismos municipais e, em um grau exponencial, à falta de interação articulada com os organismos de âmbito estadual, notadamente daqueles relacionados à política ambiental; às limitações dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente em relação à zona rural e aos desafios para obtenção de representatividade da diversidade social, nos processos participativos de discussão coletiva de diagnósticos e propostas do Plano Diretor.

Os questionamentos possíveis não se esgotam nestes aspectos, mas neles estão destacados os mais relevantes para os propósitos deste breve resgate do percurso desta pesquisa. Deste conjunto, optou-se por discutir a questão da inserção do componente ambiental no Estatuto da Cidade, como lei federal, e na especificidade dos planos diretores, empregando, como estudo de caso, o Plano Diretor do Município de São Carlos - PDSC. Na medida em que este objeto de pesquisa se revelou como núcleo de preocupação central, aproveitando o frescor da experiência prática recente, as primeiras reflexões realizadas foram acerca da incorporação dos elementos ambientais nas proposições do PDSC, de tal modo que as análises decorrentes deste período faziam parte do material discutido na fase do Exame de Qualificação realizado em 15 de dezembro de 2009.

O Plano de Pesquisa original previa que, após o processo de discussão de aspectos selecionados como suporte de análise de alguns instrumentos legais representativos para as abordagens urbanísticas e ambientais, o objeto empírico seria retomado. Nesta perspectiva, haveria uma fase de incorporação dos elementos obtidos nas etapas analíticas mais abrangentes, para realimentar a discussão das propostas do PDSC. Todavia, a abordagem dos contextos das vertentes urbanística e ambiental, concebidas para embasar o repertório normativo a ser discutido, e a adoção de aspectos considerados imprescindíveis para sua condução analítica ocuparam o espaço e o sentido de se retornar ao ponto de partida, com um estudo de caso.

Outro aspecto que seria abordado, e que também foi postergado, pretendia investigar a amplitude do processo de interação entre a política urbana e a ambiental, por meio da evolução temática dos artigos componentes de duas publicações significativas para os conteúdos aqui tratados. Uma delas seria a Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, da ANPUR, e a outra, a Revista Ambiente & Sociedade da ANPPAS, cujos temas estão relacionados ao “Planejamento Urbano e Regional” e ao “Ambiente e Sociedade”, respectivamente. A sistematização dos artigos produzidos ao longo de dez anos chegou a ser realizada, e compunha o material anexo do documento entregue no Exame de Qualificação. Também foi avaliada a possibilidade de inserção das cinquenta páginas de análises já realizadas sobre o PDSC, como um Anexo deste trabalho final, mas a ideia foi descartada, pela inconsistência desta incorporação, diante da amplitude dos contextos admitidos no transcorrer da pesquisa.

Embora este percurso tenha sido marcado por uma adequação de rumo, que exigiu algumas deserções transitórias, espera-se que a abrangência e a pertinência do que permaneceu correspondam não apenas às minhas próprias indagações acumuladas, mas que tragam alguma contribuição ao inadiável debate acerca dos caminhos para a integração das abordagens urbanísticas e ambientais na gestão territorial.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da década de 1930, e mais intensamente na segunda metade do século XX, com a transformação da base econômica rural para urbana, pautada na intensificação da atividade industrial, as cidades se tornaram os centros das oportunidades de desenvolvimento das atividades econômicas, de realização da vida social, de difusões culturais e de práticas políticas. Essa dinâmica é resultante de um processo de transformação das relações socioeconômicas que foram determinantes nas formas de produção, uso e apropriação do espaço urbano, nas quais a terra urbana se consolidou como mercadoria e, como tal, parte da lógica da acumulação capitalista.

Um dos fatores originais que permearam esse processo pode ser buscado um século antes, em meados do século XIX, período que definiu a base legal da propriedade, por meio do marco legal da Lei das Terras em 1850, que dispôs sobre as terras devolutas do Império. Posteriormente, essa noção de propriedade foi consagrada pelo Código de Direito Civil de 1902 e mantida na versão de 1916. Sob esse novo ordenamento jurídico do território, a terra se incorporou à economia comercial, passando de meio produtor a mercadoria, estabelecendo uma nova relação entre proprietários de terras e o Estado. Além dessa nova condição fundiária, outros eventos quase simultâneos, que contribuíram para consolidar o desenho da estratificação social, tiveram como marco social a passagem do trabalho escravo para o trabalho “livre”, o que implicou na sobrevivência atrelada à venda da força de trabalho e na precarização social e econômica de parcelas urbanas (DEÁK, 1999; OLIVEIRA, 1979; ROLNIK, 1997).

A partir desse contexto, o processo de urbanização brasileira foi fortemente marcado por uma herança que correlacionou a propriedade privada da terra – “*o cativo da terra*” -, com a libertação dos escravos - “*o cativo do trabalho*”. Mesmo sob o regime republicano do século XX, as “*raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo*” (MARICATO, 2000, p. 149, 150).

É fundamental a admissão de tais componentes históricos para a compreensão dos avanços e limitações das soluções engendradas diante das disfunções produzidas, bem como no desenvolvimento de análises sobre conflitos e contradições, presentes no meio urbano. Sob uma perspectiva crítica do processo de produção e reprodução das desigualdades sociais, Ribeiro e Cardoso caracterizam o espaço urbano como uma arena para onde convergem diferentes interesses que lutam pela apropriação de

benefícios, seja pela “*geração de rendas*” de origem produtiva ou comercial, seja por “*melhores condições materiais e simbólicas de vida*” (RIBEIRO, CARDOSO, 2003 p. 109).

A mercantilização do solo urbano e a especulação imobiliária reforçam a vulnerabilidade de uma parcela da sociedade que, por insuficiência de renda, não tem se enquadrado nos mecanismos de acesso ao solo urbanizado para fins de moradia, resolvendo seus problemas de assentamento dentro do universo de suas possibilidades. Para Martins (1997), não se trata de uma mera questão de exclusão, mas de condições contraditórias internas aos próprios processos sociais, políticos e econômicos. Como parte de seus argumentos contrários ao emprego do termo “exclusão”, alega que o modelo neoliberal adota uma tipologia de inclusão precária, instável e marginal, assinalando que,

... temos que admitir que a idéia de exclusão é pobre e insuficiente [...] discutimos a exclusão e, por isso, deixamos de discutir as formas pobres, insuficientes e, às vezes, até indecentes de inclusão (MARTINS, 1997, p. 21)

Outros autores também questionam o uso impreciso do conceito de “exclusão” por suas limitações na compreensão de um processo que apresenta diferentes categorias de inclusão, o que, segundo Oliveira (1997), implica na superação da visão dualista entre incluídos e excluídos, pois são partes da mesma lógica. Nessa mesma linha crítica, Castel (1997, p. 23, 32, 33) aponta para o risco do uso “*inflacionista*” do termo, diante de um processo que torna as massas mais vulneráveis e submetidas à precariedade do emprego e a um fenômeno que denomina “*desfiliação social*”.

Em outros campos disciplinares, além da Sociologia, a precarização da inclusão é investigada segundo seus reflexos no âmbito dos arranjos territoriais, conforme analisados por Santos (1994, p. 110, 111), ao considerar que as deficiências e distorções na capacidade do poder público em universalizar o acesso aos serviços públicos e ao “*bem-estar coletivo*”, são parte das “*contradições da cidade corporativa*”. Nessa lógica, em que prevalece a prioridade dos interesses empresariais e econômicos, a omissão do poder público o torna corresponsável no processo de mercantilização do solo.

Ao abordar o controle público sobre a infraestrutura e os serviços urbanos no Brasil, Silva (1999, p. 265, 266) discute as “*condições adversas*” presentes no atendimento ao princípio da universalidade que, em última instância, depende da “*rentabilidade*” oferecida pelos segmentos sociais atendidos. Destaca duas razões para que parcelas da sociedade sejam excluídas dos benefícios do provimento de infraestrutura e serviços urbanos, ambas relacionadas a uma mesma causa. A primeira, pela distância de determinados assentamentos periféricos, em relação às concentrações de áreas já servidas e a segunda, pela demanda proveniente de estratos sociais financeiramente insolventes, confirmando a lógica da valoração locacional intraurbana desenvolvida por Villaça (1998).

Embora, sob o ponto de vista dos autores provenientes do campo da Sociologia, o termo “exclusão” não seja bem aceito pelas razões expostas por Martins, Oliveira e Castel, sob a ótica físico-territorial, da Geografia ou do Urbanismo, ele corresponde a uma característica de natureza espacial, pois representa uma apartação que se expressa na estrutura territorial, onde assentamentos se consolidam como nichos ou guetos intraurbanos ou alastrados pelas periferias deste mesmo urbano. Nesse sentido, no campo das ciências voltadas para o meio físico, tem sido mais recorrente o emprego do termo “exclusão territorial”. Exemplo dessa relação está presente no paralelo conceitual entre “*exclusão social*” e “*exclusão territorial*”, desenvolvido por Rolnik (2000, p. 75), ao identificar uma lógica comum aos dois conceitos, que resulta da “*acumulação de deficiências de várias ordens à falta de proteção social*”, o que corrobora os demais entendimentos, especialmente a denominada “*desfiliação social*” de Castel.

Ao abordar as possibilidades de uma reforma urbana que contemple os desafios do planejamento como uma “*práxis transformadora*”, Santos Junior (2008) também discute a precariedade social sob o modelo de sua inserção na estrutura urbana que se expressa por meio de uma “*partição socioterritorial*”:

... as desigualdades existentes em uma cidade, no que se refere ao acesso aos recursos materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, dos serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social [...] fortes indícios de partição socioterritorial da cidadania... (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 150)

Nessa mesma linha de identificação de territórios concretos, existentes, porém, não reconhecidos nos mecanismos oficiais de gestão urbana, para Maricato (2000, p. 122) na “... *cidade ilegal não há planos, nem ordem [...] não é conhecida em suas dimensões e características [...] um lugar fora das idéias*. Ao longo das últimas décadas, as ocupações clandestinas, irregulares e espontâneas em áreas disponíveis nas bordas dos setores urbanizados, ou nos interstícios urbanos impróprios aos assentamentos, fazem parte de um processo que caracteriza não só as regiões metropolitanas, mas, também, as médias e grandes cidades. Para Villaça (1998), tais configurações são determinantes na valoração do solo em função de sua localização intraurbana, reforçando as segregações no interior, ou nas franjas do tecido urbano.

A ideia de “*múltiplas*” irregularidades é apontada por Rolnik (1997, p. 182) para se contrapor à concepção de um único “*atributo intrínseco*” de um determinado espaço urbano, na medida em que a própria ordem jurídico-urbanística admite uma pluralidade de irregularidades, dependendo das condições vigentes em cada contexto.

A velocidade desses assentamentos deflagrou fenômenos de concentração e de espalhamento urbano, expandindo desordenadamente as periferias, ou a ocupação de

áreas ambientalmente frágeis, inadequadas a tais usos. A invasão de terras urbanas no Brasil, segundo Maricato (2000, p. 152, 162) “... é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais” que, assim como o emprego, nunca tiveram alcance extensivo.

Para Abramo (2007, p. 51), o resultado das interações entre os mercados, formal e informal, de terras alimenta a precariedade por meio da “*provisão de moradias e de equipamentos e serviços urbanos truncados*” que seriam característicos de um modelo de acumulação “*fordista excludente ou periférico*”. O resultado é uma cidade “*com-fusa*” onde convivem estruturas compactas e dispersas, atingindo diferentes classes sociais. Nessa mesma perspectiva de análise da espacialização das contradições urbanas, para o geógrafo Milton Santos, “*a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial*” (SANTOS, 1994, p. 10).

No interior dessa lógica política, social e econômica, que tem fomentado o crescimento e a consolidação de carências generalizadas, nos precários assentamentos das periferias e interstícios urbanos, resultam riscos sociais e de degradação ambiental, nos quais se identifica uma “*sinergia entre problemas*”, o que potencializa a ocorrência de conflitos sociais e de desastres ambientais, na disputa pelos escassos espaços disponíveis (DOWBOR, 2007, p. 109).

Além desse efeito de mão dupla, promotor de prejuízos socioambientais mútuos, os modelos de desenvolvimento econômico, historicamente hegemônicos, aliados aos interesses globais do mercado produtivo e financeiro e à crescente evolução tecnológica, definem as formas contemporâneas de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Para Vieira e Weber existe uma crise de ordem ambiental que decorre das formas de apropriação e transformação do meio físico, que conjugam práticas pautadas na infinitude da disponibilidade dos bens naturais a uma curva ascendente de consumo e de crescimento demográfico. Capra entende que a superação do esgotamento deste suporte físico deve ser construída a partir de concepções baseadas na integridade ambiental, admitida como uma “*rede de fenômenos indissolúvelmente interligados e interdependentes*” em que todos compõem um processo cíclico e natural, e do qual dependem para viver. O risco de ruptura de tais processos estaria presente nas formas de apropriação intensiva de recursos naturais e serviços ambientais, e suas consequências em relação ao comprometimento da biodiversidade e ao incremento da contaminação de água, solo e atmosfera. Por outro lado, os efeitos da crise também têm favorecido o surgimento de uma contrapartida indutora do esgotamento progressivo dos paradigmas de desenvolvimento pautados na externalização de custos sociais e ambientais (VIEIRA, WEBER, 1997, p.18; CAPRA, 2003, p. 21).

No Brasil, nas últimas décadas do século XX, tanto a segregação social como a degradação ambiental condicionaram o afloramento de movimentos sociais mobilizados em torno de diferentes reivindicações pautadas na melhoria das condições de vida e do meio ambiente. De um lado, as demandas relativas ao direito de moradia, saneamento básico, transporte, saúde, educação, lazer e demais componentes inerentes à qualificação da vida urbana e, de outro, os movimentos ambientalistas clamando pelo direito a um meio ambiente pautado em modalidades de desenvolvimento menos predatório e devastador.

Durante as décadas de 1970 e 1980, as bandeiras reivindicativas voltadas para a problemática urbana de cunho social e ambiental conformaram campos de pressões distintas, mas que resultaram em um conjunto de conquistas com reflexos na agenda social, urbanística e ambiental das estruturas governamentais. Tais processos influenciaram a constituição de um novo aparato legal, com desdobramentos na formulação de instrumentos e políticas de gestão territorial e ambiental, bem como no desenho institucional e suas respectivas escalas de atuação. A emergência de novos sujeitos no cenário político; a transformação da base conceitual dos direitos civis e coletivos, com implicações no direito de propriedade imobiliária; o crescimento da importância do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental; a constituição de instrumentos de gestão e de mecanismos de participação da sociedade nos debates e decisões de interesse público são algumas das principais conquistas no processo de democratização das cidades.

O denominado *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* - MNRU, que resgatou e atualizou as propostas das *Reformas de Base*, do início dos anos 1960, consolidou um amplo processo de mobilização de diferentes setores da sociedade ao conquistar a inclusão de um capítulo destinado à Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Apesar de sucinto, composto de apenas dois artigos, 182 e 183, desenvolveu entendimentos que redefiniram a lógica da legitimidade dos direitos quase absolutos e inquestionáveis da propriedade privada, ao enfatizar o princípio da função social da propriedade e da cidade.

Embora já fosse mencionado na Constituição Federal de 1967, sua inserção no texto constitucional do período autoritário, como um dos princípios da *justiça social* presente na *ordem econômica e social*, não apresentava a mesma ênfase e o mesmo campo de aplicação da versão constitucional mais recente. Ao fazer uma reflexão comparativa entre os modelos urbanísticos europeus e norte-americanos, Garcia-Bellido (2001) comenta que todas as constituições dos países examinados em sua pesquisa, reconhecem o direito à propriedade privada, explícita ou implicitamente, mas só a Alemanha e a Espanha vinculam este exercício à função social que ela deve cumprir.

No Brasil, como meio de concretização deste princípio fundamental, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a política de desenvolvimento e de expansão urbana fosse pautada no Plano Diretor municipal, o instrumento básico para sua consecução. Estas referências, ainda incipientes na Constituição Federal de 1988, foram desenvolvidas e regulamentadas de uma forma mais completa na Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que tem desempenhado o papel de documento básico na orientação do processo de normatização e estruturação do planejamento e gestão do território municipal.

Paralelamente, contemplando uma pauta de reivindicações distintas, as associações e entidades ambientalistas, embora inicialmente sem traços de maior coesão ou estratégias que contivessem alguma organicidade, de uma forma mais espontânea e aleatória, clamavam por uma agenda específica voltada para a proteção da integridade do meio ambiente natural. Ao mesmo tempo em que buscavam ampliar o nível de conscientização da sociedade, demandavam a implantação de medidas que refreassem os impactos e degradações ambientais resultantes das atividades praticadas, principalmente no meio urbano e nas atividades industriais. Esses movimentos ecoavam mobilizações que pontuavam a emergência de uma consciência ambientalista no cenário internacional, assim como refletiam as pautas de resoluções que começavam a emergir dos eventos promovidos por organismos multilaterais, sobretudo pela *Organização das Nações Unidas - ONU* - e suas agências coligadas. Além disso, a questão ambiental começava a fazer parte dos critérios de concessão de recursos provenientes de órgãos de financiamento de projetos e de programas sociais destinados aos países subdesenvolvidos (VIOLA, 1987; SILVA-SÁNCHEZ, 2000; NOGARA, 2008).

Embora a economia industrial seja responsabilizada, com maior ênfase, pela degradação ambiental, as atividades do setor primário estão embutidas na mesma lógica produtiva e, como tal, também têm sido agentes de impactos no meio ambiente. Além disso, nas regiões mais urbanizadas do país, o território rural tem deixado de ser o local de desenvolvimento das atividades agrícolas, pecuárias e de extração mineral, para se tornar um território estreitamente relacionado às dinâmicas urbanas, tornando mais difusa a percepção de fronteiras entre tais espaços (FAVARETO, 2006; SILVA, PERES, 2009).

Ao analisar a relação de dependência entre o campo e a cidade no Brasil, e sua decorrência nos fluxos migratórios e ampliação do contingente urbano, Kohlsdorf identifica a inversão na preponderância do meio rural sobre o urbano, ao se estabelecer um modelo econômico baseado na substituição de importações. Essa política industrial, que gerou desigualdades intra e inter-regionais, aconteceu segundo três momentos distintos de intensificação do êxodo rural. O primeiro deles, durante a 1ª Guerra Mundial, no período

compreendido entre 1914 a 1918, quando se dá início à industrialização brasileira na expectativa de se enfrentar a crise mundial de importações. O segundo momento, com o governo Vargas, em 1930, quando se reduz o poder das oligarquias agrárias, e o terceiro, a partir dos anos 50, com a implantação da indústria de bens de consumo durável (KOHLSDORF, 1985).

Segundo Oliveira, como há algum tempo a base produtiva brasileira é predominantemente urbana, a “*chave*” para a compreensão das condições socioeconômicas do “*presente e do futuro*”, seja no meio urbano, seja no rural, passa necessariamente pela compreensão das cidades (OLIVEIRA, 1979, p. 14). Mesmo na década de 1960, ao investigar o fenômeno urbano, o sentido e a finalidade do processo de industrialização e suas implicações em relação ao direito à cidade, Lefebvre já refletia sobre o meio urbano penetrando o campo, em uma relação de perda dos elementos tradicionais rurais. À época, antevendo a “*superação da antiga oposição cidade-campo*”, anunciava um neologismo criado pelos geógrafos para designar este fenômeno de fusão, que conformaria “*o rurbano*” (LEFEBVRE, 1969, p. 67).

Ao discutir o direito à cidade, Harvey resgata as teorias de Lefebvre dos anos 1960 e atribui a ele a condição de visionário, não só por antever o desaparecimento paulatino da distinção entre a cidade e o campo, mas também por suas argumentações acerca do papel central da urbanização para a sobrevivência do capitalismo. Nesse sentido, o direito à cidade deveria se estender à totalidade do território, pela emergência de fenômenos como o agronegócio, a segunda moradia e o turismo rural. Para Harvey, essa nova abrangência era necessária, na medida em que “*... a distinção entre o urbano e o rural estava se dissolvendo em um conjunto de espaços porosos de desenvolvimento geográfico desigual sob o poder hegemônico do capital e do Estado*” (HARVEY, 2008, p. 28, 35)

Considerando as desigualdades e especificidades regionais, Santos também alegava, nos anos 1990, que a separação tradicional entre rural e urbano já não fazia mais sentido, na medida em que havia um “*Brasil urbano*” que incluía áreas agrícolas e um “*Brasil agrícola*” que incluía áreas urbanas, o que reforça a percepção da heterogeneidade da rede urbana brasileira (SANTOS, 1994, p. 9). As observações acerca da evolução crescente da relação de porosidade entre o urbano e o rural também tiveram reflexo no campo do direito, conforme alegação de Silva, ao discutir o regime jurídico da atividade urbanística:

... já se fala [...] no fim da cidade como contraproposta ao campo, numa organização do território, em consequência da difusão dos serviços e da tecnologia, que venha a constituir-se num contínuo urbano-rural – ou seja, a cidade pós – industrial... (SILVA, 2006, p. 21).

As novas espacialidades resultantes de tais processos de assimilação, em que o fenômeno da urbanização não se esgota nos contornos das cidades, têm exigido a

renovação dos aportes teóricos e metodológicos para a compreensão e análise dos diferentes níveis e relações territoriais e seus reflexos na abrangência das unidades de planejamento e gestão. Nessas interações, a abordagem ambiental tem aflorado como um ingrediente fundamental para as dinâmicas socioespaciais, introduzindo novos recortes territoriais definidos a partir de critérios baseados em uma valoração do patrimônio ambiental em suas várias formas de ocorrência.

Embora a regulação ambiental na agenda política brasileira mais recente remeta à década de 30, a mobilização social que acompanhou a crescente politização do chamado “*movimento ambientalista*”, só viria a se manifestar a partir dos anos 1970. Sua ampliação levou ao incremento da organização dos agentes sociais e segmentos institucionais que tiveram atuação significativa nos processos de constituição de marcos legais como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e a nova Carta Constitucional de 1988, bem como nos demais mecanismos e instrumentos decorrentes destes referenciais da legislação ambiental contemporânea. Também contribuíram no processo de organização do movimento, as cúpulas mundiais realizadas a partir do evento de Estocolmo em 1972, a participação nos debates e resoluções da *Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, a “*Rio-92*” realizada no Rio de Janeiro, nos trabalhos relacionados à elaboração da Agenda 21 brasileira e nos diferentes momentos que têm pontuado as atividades relacionadas à regulação, ao licenciamento, à educação, à gestão e à política ambiental no Brasil (DRUMMOND, 1999; SILVA-SANCHEZ, 2000).

A partir dos anos 1980, diante do novo arcabouço legal formulado em sintonia com a Constituição de 1988, foram desencadeadas transformações mais acentuadas nas abordagens urbanísticas e ambientais presentes nas políticas de gestão territorial. Todavia, a despeito de objetivos comuns e de confluências nas diretrizes e princípios gerais presentes nesses repertórios normativos, perduram divergências de ordem conceitual, instrumental e institucional, com decorrências nas formas de tratamento de conflitos e disputas de âmbito socioambiental, envolvendo espaços naturais e construídos.

As diferentes trajetórias e influências, presentes na política urbana e na política ambiental, estão refletidas nas modalidades de incorporação dessas temáticas na Constituição Federal de 1988. O tratamento dado por Comissões e Subcomissões Constitucionais distintas, manteve as matérias de discussão sob abordagens apartadas (NOGARA, 2008). Dessa maneira, assim como os artigos 182 e 183 que tratam “*Da Política Urbana*” estão no Capítulo II do “*Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira*”, o artigo 225 que trata “*Do Meio Ambiente*” está no Capítulo VI do “*Título VIII - Da Ordem Social*”.

Embora as questões urbanas tenham sido vinculadas à ordem econômica e financeira, e as questões ambientais, ao ordenamento social, poderiam também ter ocupado

títulos inversos, que continuariam contemplando seus respectivos conteúdos. Cumpre salientar que, apesar da ampla difusão da noção de “*desenvolvimento sustentável*”, em 1987, segundo uma perspectiva de múltiplas dimensões, consagrada na publicação do “Nosso Futuro Comum” (CMMAD, 1991, p. 46), na mesma época dos trabalhos constituintes e um ano antes da promulgação da Constituição Federal, o texto constitucional não incorporou uma visão mais articulada e integrada da questão urbana e ambiental.

Essa dissociação é objeto de crítica em Rezende (2003), que distingue dois conjuntos distintos de expressões nos capítulos das temáticas da política urbana e ambiental da Constituição Federal de 1988. Pelo viés urbanístico, as referências giram entorno dos termos: “*desenvolvimento urbano*”, “*desenvolvimento regional*”, “*função social da cidade e da propriedade*”, “*redução das desigualdades regionais e sociais*”. Pelo viés ambiental, são largamente utilizados os termos: “*recursos naturais*”, “*processos ecológicos*”, “*ecossistemas*”, “*proteção do meio ambiente*”, “*controle da poluição*”. Apesar de desconectados entre si, a incorporação de dispositivos referentes aos campos dos direitos sociais urbanos e das garantias ambientais na carta magna brasileira, no final dos anos 1980, foi um marco para a conversão das bandeiras destes dois movimentos em um novo quadro jurídico institucional que passou a orientar as práticas das políticas públicas relacionadas à gestão territorial.

A realização da *Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* – CMMAD no Rio de Janeiro, quatro anos após a promulgação da nova Constituição, propiciou uma identificação de pautas nas demandas provenientes dos movimentos sociais e dos setores ambientalistas, aumentando o espectro de interfaces nos questionamentos de âmbito da política urbana e ambiental.

Uma incipiente confluência entre as esferas social e ambiental também pode ser detectada no processo de discussão da regulamentação dos art. 182 e 183 da Constituição Federal, protagonizada pelos setores engajados ao *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, ao longo da tramitação do Projeto de Lei 5.788 nos anos 1990, até 2001, ano da sua promulgação como o Estatuto da Cidade. A crescente permeabilidade à incorporação de questões ambientais se refletiu no conjunto de diretrizes gerais dispostas no Estatuto e remete ao direito social de se viver em cidades sustentáveis, cujo sentido faculta um conjunto de desdobramentos, dentre eles, aqueles que expressam vínculos e compromissos com a geração presente e com as do futuro.

Ao identificar duas racionalidades distintas, Costa alega que os pontos de convergência ou divergência dependem das pautas e dos objetos em questão. No primeiro caso, reconhece uma ampliação do escopo da temática ambiental na articulação com o planejamento urbano, com uma “*tendência de convergência de olhares*”, especialmente no

que concerne a gestão urbano-ambiental. Neste processo, vislumbra-se a ocorrência de uma transformação conceitual, na qual a abordagem ambiental, anteriormente delimitada como uma política setorial vem se ampliando para outros campos de “*lutas e intervenções*”. No caso das divergências, perduram dificuldades no campo político, na construção de consensos diante de conflitos decorrentes de interesses distintos, por vezes, antagônicos, nas disputas que envolvem a produção e a apropriação do espaço urbano (COSTA, 2008, p. 80, 81).

Apesar da introdução do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, e da adoção do princípio da função social da cidade e da propriedade, para Martins (2007, p. 40, 41), a questão habitacional de interesse social, especialmente a constituição das Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS - foi pouco aprofundada no texto constitucional. Além disso, aponta uma tensão permanente entre as agendas urbanística e ambiental, na medida em que “*transitam por arenas autônomas e separadas – até o momento em que se tocam, e se estranham*”, e esse ponto de toque, geralmente, envolve as questões fundiárias e habitacionais de interesse social.

A falta de consolidação de interações confluentes, entre a política urbana e ambiental nas práticas da gestão territorial, produz percepções que percorrem uma ampla perspectiva que comporta desde a possibilidade de “*uma convergência de olhares*” até as “*arenas autônomas e separadas*”, a depender do problema ou do conflito em questão. No entanto, são relações indissociáveis para as práticas da gestão territorial, cujas disputas têm sido mediadas pelos entendimentos jurídicos do arcabouço normativo vigente, e nem sempre remetem à construção de consensos baseados em concessões bilaterais que contemplem os interesses socioambientais.

As relações com o campo político têm demandado a compreensão dos novos componentes, agentes e atores, presentes no direito ambiental e suas articulações com os direitos sociais. Para Silva-Sánchez, a denominada “*cidadania ambiental*” deveria ser reconhecida como parte da inovação dos direitos coletivos no Brasil, dentro de uma “*nova sociabilidade política*” com a emergência de “*novos sujeitos de direito*” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000).

Nessa linha de identificação dos avanços na construção dos direitos civis, para Jacobi o termo que mais se aproximaria de um processo de informação e de conscientização da população para os conflitos socioambientais seria a “*cidadania ativa*”, que contempla os direitos coletivos, mas também suas responsabilidades em ampliar e qualificar as perspectivas de participação social nos processos decisórios (JACOBI, 2000).

Sob a alegação de que os conflitos ambientais atingem com maior intensidade as populações mais carentes da escala social, alguns autores defendem o

desafio de se “*buscar subordinar a economia do ambiente urbano aos princípios de uma justiça ambiental aplicada às cidades*” (ACSELRAD, 2001, p. 24). A base conceitual dessa relação, que foi desenvolvida a partir dos anos 1960, com os movimentos sociais norte-americanos pelos direitos civis das populações afrodescendentes, adotava o seguinte entendimento para a injustiça ambiental:

... a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania (ACSELRAD, HERCULANO, PÁDUA, 2004, p.10)

A noção de (in) justiça ambiental está fundada em uma lógica de âmbito político e social que tem, como um dos seus efeitos, a distribuição desigual dos danos ambientais. Essa assimetria incrementa o desafio para as políticas públicas que pretendam reduzir desigualdades, diante dos entraves à universalização do acesso ao território plenamente urbanizado e desprovido dos riscos ambientais que acarretam prejuízos mútuos. Os conflitos socioambientais tendem a se agravar na medida da precariedade e da improvisação dos assentamentos urbanos, envolvendo populações submetidas a situações de maior vulnerabilidade na escala social. Na dinâmica dos espaços urbanos, os efeitos do uso e ocupação dos espaços, em áreas protegidas ou ambientalmente mais frágeis, podem também atingir outras parcelas sociais, embora em menor intensidade.

Diante desse quadro, uma das formas de se identificar as limitações de uma articulação mais integrada entre os campos da política urbana e ambiental é a investigação das motivações que condicionam seus objetos de interesse, bem como a formulação dos instrumentos legais que lhes dão suporte como elementos de regulação e de orientação para a ação e a intervenção. Foi essa a opção deste trabalho, que procurou estabelecer uma linha de discussão baseada na transformação do repertório normativo, que possibilitasse a identificação de contextos e de tendências ao longo do tempo. Para tanto, foi adotado um conjunto de peças legais representativas de duas vertentes interagentes e portadoras de objetos e ideários específicos. A primeira delas, denominada “Vertente Urbanística”, está relacionada aos temas afetos aos processos de gestão territorial, envolvendo a produção, uso e ocupação do solo, e que, mais recentemente, tem buscado viabilizar a universalização dos direitos pautados no princípio da função social da cidade e da propriedade. A segunda, denominada “Vertente Ambiental”, diz respeito aos temas afetos à gestão ambiental, envolvendo os processos de exploração e proteção dos recursos naturais, e que, mais recentemente, tem enfrentado o desafio de conciliar o desenvolvimento econômico e a expansão urbana com a preservação e a proteção ambiental, buscando promover apropriações menos predatórias e mais sustentáveis ao longo do tempo.

A adoção desta nomenclatura foi um artifício investigativo para orientar a seleção de um conjunto de peças legais, organizadas de forma a possibilitar uma discussão temática e temporal, que contemplasse campos e contextos específicos, mas também, permitisse articulações interativas entre eles. Esse suporte normativo teve a função de propiciar um campo analítico para a discussão de um conjunto de aspectos definidos por sua relevância para a política urbana e ambiental. Tendo em vista que o foco investigativo são as transformações das abordagens urbanísticas e ambientais presentes na gestão territorial, o que imprime um caráter espacial e fundiário à questão, os aspectos selecionados contemplam o direito de propriedade, os instrumentos de política e gestão territorial e ambiental, a conformação do desenho institucional e suas escalas de abrangência, bem como as formas de assimilação de aspectos urbanísticos e ambientais no conjunto normativo selecionado. Existem diferentes meios de se estabelecer um processo analítico acerca das abordagens urbanísticas e ambientais presentes na gestão territorial, sendo um deles, o aparato normativo. Tal escolha se deu por um conjunto de razões que envolvem os seguintes fatores principais:

- A especificidade do contexto normativo brasileiro atual, com a introdução de novos referenciais para a política urbana e a política ambiental, a partir dos anos 1980, com efeitos na conformação do Direito Urbano e no Direito Ambiental;
- A possibilidade de expansão da escala temporal para outros períodos históricos, que apontassem tendências constituídas ao longo do tempo, e que explicitassem transformações indutoras de novos paradigmas;
- O papel da legislação como campo de análise revelador de valores políticos e sociais, segundo diferentes conjunturas transformadoras de concepções e definidoras de instrumental aplicável à gestão territorial e ambiental;
- A peculiaridade de o repertório normativo permitir análises segundo temas previamente definidos e aplicáveis em diferentes âmbitos de atribuições e competências das estruturas institucionais governamentais;
- A possibilidade de este campo analítico permitir a identificação das transformações dos aspectos selecionados para esta pesquisa, consoante sua relevância para a gestão territorial e ambiental.

Subjacente às razões relacionadas, o entendimento de que “*a lei é tanto instrumento quanto processo*”, o que lhe confere um potencial para a explicitação de conjunturas que extrapolam a objetividade concreta e imediata de seus termos (FERNANDES, ALFONSIN, 2011, p. 3). Segundo a concepção de Feldman, a legislação urbanística está vinculada a um sistema legal, a um modelo de gestão de acordo com uma determinada teoria administrativa. De tal modo que, para se entender os processos urbanos

é preciso “... desvendar a lógica do sistema legal vigente, assim como as teorias administrativas que informam as estratégias de gestão”, além de identificar as estruturas institucionais que participam da formulação, da aplicação e da fiscalização das normas urbanísticas (FELDMAN, 2001, p. 40). Essa afirmação de Feldman, também é aplicável à gestão ambiental, na medida em que os diferentes arranjos territoriais têm ampliado as imbricações entre o meio ambiente natural e o construído, confirmando uma tendência de ampliação dos vínculos indissociáveis entre tais abordagens.

Para Fernandes (2010, p. 61), há quatro dimensões principais no disposto no Estatuto da Cidade. Considerando-se a importância desse documento para a política urbana, pode-se estabelecer um paralelo entre os aspectos selecionados para a condução analítica deste trabalho e as seguintes dimensões apontadas por ele:

- Conceitual: presente no princípio da função social da cidade e da propriedade e em outros princípios determinantes da política urbana;
- Instrumental: disponibilização de um conjunto de instrumentos para a materialização dos princípios presentes na dimensão conceitual;
- Institucional: estabelecimento de mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana;
- Regularização: focada na questão fundiária dos assentamentos informais já consolidados.

Vale observar que a dimensão denominada “Regularização”, apesar da sua importância para a política habitacional de interesse social, se enquadraria melhor como parte da dimensão “Instrumental”. Com isso, as três dimensões constituídas apresentam similaridade com os aspectos selecionados para análise, onde a primeira delas, a “Conceitual”, associada à função social da propriedade, remete ao direito de propriedade; a segunda, aos instrumentos de gestão; e a terceira, ao desenho institucional. A quarta dimensão adotada neste trabalho, diz respeito às formas de inserção da questão urbanística e social nas normas ambientais e, vice-versa, a inserção ambiental nas normas urbanísticas.

Na sequência, para desenvolvimento dos elementos que integrarão este trabalho, serão apresentadas as Hipóteses, os Objetivos e o Método empregado na condução da pesquisa. As formas de abordagem utilizadas para contextualizar a vertente urbanística e a ambiental; as peças normativas selecionadas para análise e sua respectiva composição em séries, segundo critérios cronológicos e temáticos; assim como a introdução dos conteúdos buscados nos aspectos que serão analisados no interior dos textos legais, serão tratados na apresentação do Método de investigação e pesquisa.

HIPÓTESES E OBJETIVOS

A **Hipótese Principal** que permeia este trabalho é a de que existe uma tendência de transformação nos modos de abordagem da questão ambiental no repertório normativo da Vertente Urbanística e, vice-versa, existe também uma tendência de transformação nas maneiras de abordagem da questão urbanística e social no repertório normativo da Vertente Ambiental, que tem ampliado, de forma crescente, seus vínculos interativos na gestão territorial e ambiental.

A primeira **Hipótese Secundária** é a de que tais transformações são decorrentes de contextos políticos e sociais que se refletiram nas relações do direito de propriedade, no instrumental de gestão e na estrutura institucional que tem dado suporte à execução das políticas urbana e ambiental.

A segunda **Hipótese Secundária** é a de que, apesar da ampliação crescente de suas interfaces, a política urbana e a política ambiental apresentam divergências que se expressam nas relações de direito decorrentes de seus objetos, no instrumental de gestão territorial e no desenho institucional que delega competências às instâncias e atores responsáveis pela execução de tais políticas.

O **Objetivo Principal** desta pesquisa é discutir as convergências e as divergências entre as abordagens urbanísticas e ambientais presentes nas proposições legais afetas ao planejamento e à gestão territorial, ao longo de um período temporal que torne perceptível sua transformação ao longo de diferentes contextos de formulação.

O **Objetivo Secundário** desta pesquisa é viabilizar tal percepção por meio da análise da transformação dos aspectos relacionados ao direito de propriedade, aos instrumentos de gestão territorial e ambiental, ao desenho institucional e às formas de assimilação da questão ambiental na legislação urbanística e vice-versa, da questão urbanística e social na legislação ambiental.

MÉTODO

O desenvolvimento da pesquisa pautou-se, inicialmente, pela abordagem dos contextos históricos que afetaram os discursos e as práticas da gestão territorial, urbana e ambiental no Brasil do século XX. As condições políticas, sociais e econômicas que tiveram curso no período deflagraram movimentos sociais portadores de bandeiras reivindicativas no campo de melhores condições de vida no meio urbano e de um meio ambiente mais protegido e equilibrado. Neste trabalho, essas correntes de manifestação estão representadas nos denominados *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* e no *Movimento Ambientalista Brasileiro*, que conquistaram espaço no novo marco constitucional instituído em 1988, introduzindo novos referenciais para a política urbana e ambiental.

Como recursos de pesquisa, definiram-se uma Vertente Urbanística e uma Vertente Ambiental como campos de atuação significativamente imbricados, com desdobramentos nas políticas de gestão territorial, embora nem sempre convergentes em suas concepções e ações. Buscando identificar os elementos de tensão e de confluência, o trabalho definiu um repertório legal, representativo de cada uma das duas vertentes, como fonte de pesquisa para a investigação de quatro aspectos considerados basais para a análise pretendida. Nessa expectativa, o Método adotado foi composto por etapas que envolveram a discussão dos contextos definidores das duas vertentes criadas, a seleção de séries legislativas representativas para os temas tratados, a definição de aspectos que serviram de fio condutor para a discussão e análise das peças legais componentes do arcabouço legal selecionado, em conformidade com os passos percorridos a seguir.

Contextualizações

Pela Vertente Urbanística foram discutidas algumas configurações do planejamento e da gestão urbana no Brasil e, mais especificamente, as contribuições trazidas pelo *Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU*. Como suportes de contextualização das análises legislativas foram abordadas as características principais do planejamento pautado em referenciais estéticos, higienistas ou técnicos, bem como daquele que se orientou pela busca da função social da cidade e da propriedade. Esta primeira parte das contextualizações da Vertente Urbanística compõe o **Capítulo 1**. Dentro da mesma lógica investigativa, pela Vertente Ambiental, foram examinadas as origens da preocupação com o meio ambiente no Brasil e os discursos e as práticas do *Movimento Ambientalista Brasileiro*. Embora este último movimento não tenha configurado uma organização reconhecida oficialmente como tal, a adoção desta denominação obedeceu ao praticado pela maioria dos pesquisadores e participantes dos movimentos sociais atuantes na defesa da proteção ambiental, especialmente a partir de meados da década de 70. Esta segunda parte das contextualizações que configuram a Vertente Ambiental compõe o **Capítulo 2**.

Séries Legislativas

A classificação da legislação segundo conjuntos de séries submetidas a denominações específicas não pretendeu seu confinamento sob nichos de pertencimento absoluto, mas objetivou uma organização pautada na tônica dominante de seus conteúdos. Tal artifício não impede que haja o reconhecimento de imbricações que serão exploradas. Dentre as seis Séries Legislativas selecionadas, duas delas apresentam implicações comuns às duas vertentes, e as outras quatro, duas a duas, estão mais relacionadas ao campo urbanístico ou ao campo ambiental, respectivamente, conforme identificado no quadro seguinte.

Vertentes	Séries Legislativas
Vertente Comum	- Série Constitucional - Série APPs
Vertente Urbanística	- Série Parcelamento do Solo - Série Reforma Urbana
Vertente Ambiental	- Série Pré-Anos 80 - Série Pós-Anos 80

Quadro 1 – Composição das Vertentes e das Séries Legislativas

Para efeito de ordenamento da sequência de abordagem das séries, optou-se por incorporar a **Série Constitucional** na abertura das análises, via **Vertente Comum**, por três motivos principais. Primeiramente, pela relevância inerente aos marcos legais constitucionais que têm expressado, ao longo do tempo, as diferentes conjunturas de cunho social, econômico, político e institucional da vida nacional. A segunda motivação diz respeito ao seu papel de referencial paradigmático para os demais institutos legais produzidos nos diferentes âmbitos federativos, dentre eles, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais. O terceiro motivo foi decorrente da fundamental importância das Constituições em geral, e da Constituição Federal de 1988, em particular, para a política urbana e ambiental, servindo de parâmetro para a legislação complementar e suplementar que tem desenvolvido e regulamentado seu amplo conteúdo até os dias de hoje. A Série Constitucional cobriu um arco temporal mais longo, de quase um século, a partir da primeira Constituição do período republicano, em 1891, até a versão vigente de 1988. Como contraponto de alçada estadual, foi incorporada à discussão, a Constituição do Estado de São Paulo. Apesar de não ser do século XX, optou-se por iniciar com a versão de 1891, considerando sua representatividade pelo contexto de passagem, como primeira expressão legal do recém-instituído período republicano, configurando um importante referencial analítico comparativo com as demais Constituições que a sucederam a partir de Vargas nos anos 1930.

Na sequência à Série Constitucional, foram analisadas as duas séries pertencentes à **Vertente Urbanística**. A relevância da primeira, a **Série Parcelamento do Solo**, consiste na regulação de uma atividade fundamental para os processos de desenvolvimento e expansão urbana, definindo as formas de produção, uso e ocupação territorial. Para compor esta série foram selecionados decretos e leis que abordaram o tema a partir dos anos 1930. Embora não constitua uma peça legal em vigência, a inclusão do Projeto de Lei 3057 de 2000, respondeu à necessidade de se identificar conteúdos e formas

de abordagem das questões afetas ao parcelamento do solo urbano, com inserção de temáticas que apresentam relevância no tempo presente. A premência nessas atualizações se tornou mais substantiva após a vigência de novos conceitos e dispositivos introduzidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente em relação à política urbana e à política ambiental. Apesar de permanecer sob análise de comissões e subcomissões do Congresso Nacional, ela apresenta potencial de contribuição para a identificação de tendências no tratamento da gestão territorial, urbana e ambiental.

A **Série Reforma Urbana** foi decorrente do processo de discussões e mobilizações por transformações na política urbana e habitacional, sob a perspectiva de universalização do acesso formal ao solo, à moradia, aos equipamentos públicos e aos serviços urbanos. Também foi importante pela concepção de estruturas institucionais de gestão e participação, bem como pela proposição de instrumental de cunho redistributivista que influenciaram os dispositivos constitucionais sobre a política urbana e o Estatuto da Cidade. Na composição da série, foram incluídas as peças legais produzidas a partir do documento conclusivo do “*Seminário de Habitação e Reforma Urbana*”, realizado em 1963, com os sucessivos anteprojetos que serviram de base para a discussão e encaminhamento da Emenda Popular nº 63, no processo constituinte, até o Estatuto da Cidade, a Lei Federal 10.257/2001. Estas três séries legislativas compostas pela Série Constitucional, Série Parcelamento do Solo e a Série Reforma Urbana foram abordadas no **Capítulo 3**.

Pela **Vertente Ambiental** foi constituída uma **Série Pré-Anos 80** a partir do aparato legal concebido nos anos 1930, em momento histórico de valorização dos recursos ambientais componentes da riqueza nacional, como elementos estratégicos para o desenvolvimento do país, em sintonia com o ideário nacionalista da Era Vargas. Esta fase temporal se caracterizou pelas primeiras abordagens legais, de âmbito federal, acerca dos recursos florestais e hídricos, da regulamentação das atividades de caça, de proteção da fauna e das políticas de saneamento básico introduzidas em 1967, período autoritário e centralizador do regime militar. São dispositivos legais que antecederam o padrão de atuação e de conscientização ambiental que aflorou a partir dos anos 1970.

A segunda série a ser analisada pela Vertente Ambiental é a **Série Pós-Anos 80**, que se reporta a esta data por empregar, como ponto de inflexão, a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA, em 1981, criadora do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, marco referencial para a legislação ambiental brasileira. A partir dela, um novo repertório legal foi desenvolvido, estabelecendo normas, procedimentos, diretrizes e resoluções norteadoras da execução da política ambiental. As demais leis que integram esta série foram selecionadas pela representatividade de seus temas, abrangendo um conjunto de leis promulgadas em 1997, sobre a política nacional dos recursos hídricos, a

política estadual de meio ambiente adotada no estado de São Paulo, a política estadual para proteção e recuperação de mananciais, passando pelo ano 2000, com a instituição de sistema nacional de unidades de conservação da natureza e, por fim, uma lei de 2007, que aborda as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

É preciso observar que foram incluídas três peças legais referentes ao estado de São Paulo: a Constituição Estadual de 1989 e duas leis pertencentes à Série Pós-Anos 80, a da política estadual do meio ambiente e de proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais do estado. Essas inclusões se devem a três razões principais. A primeira, por possibilitar o estabelecimento de relações comparativas entre temas correlatos, como os conteúdos constitucionais e de política ambiental, tratados no âmbito federal e estadual, em consonância com o *Princípio da Simetria Constitucional*. A segunda razão, pela necessidade analítica de se estabelecer conexão entre escalas territoriais de atuação dos entes federados, além de acrescentar elementos imprescindíveis à discussão do desenho institucional. E a terceira, pela relevância do papel do nível estadual na condução da política ambiental e pela abrangência e consolidação da legislação ambiental desenvolvida no estado de São Paulo.

Como fecho de todas as séries, e retornando à **Vertente Comum**, definiu-se uma **Série APPs**, que está relacionada às Áreas de Preservação Permanente – APPs. Sua escolha se deu em razão da imbricação dos conflitos socioambientais decorrentes do parcelamento, do uso e da ocupação do solo em áreas ambientalmente protegidas, especialmente no meio urbano. Neste caso, optou-se por uma série temática com estreitas relações com o desenvolvimento urbano, abarcando desde o Código Florestal de 1934, até a recente Resolução CONAMA nº 412 de 2009, cobrindo um espaço temporal de setenta e cinco anos. Além deles serão analisados a Lei Federal 4.771/1965, também conhecida como “Código Florestal”, e mais duas Resoluções CONAMA que tratam do assunto - a 303, de 2002, e a 369, de 2006. Vale observar que a Vertente Comum iniciou com a amplitude abrangente da Série Constitucional, e se encerrou com uma série de cunho mais específico, porém detentora de alto potencial de conflito, que é a questão das APPs urbanas. As três séries legislativas compostas pela Série Pré-Anos 80, pela Série Pós-Anos 80 e pela Série APPs foram abordadas no **Capítulo 4**.

Documentos Legais Componentes das Séries Legislativas

A título de sistematização do conjunto legal analisado, as seis séries legislativas foram agrupadas duas a duas, de acordo com as três tipologias de vertentes adotadas. Cabe lembrar que as duas séries pertencentes à Vertente Comum, abrem e fecham o conjunto e, portanto, aparecem de forma isolada, conforme quadro seguinte.

Séries Legislativas		Relação dos Documentos Analisados
(nº documentos analisados)		
Vertente Comum		
Série Constitucional (7)		<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Federal de 1891 - Constituição Federal de 1934 - Constituição Federal de 1937 - Constituição Federal de 1946 - Constituição Federal de 1967 - Constituição Federal de 1988 - Constituição do Estado de São Paulo de 1989
Vertente Urbanística		
Série Parcelamento do Solo (5)		<ul style="list-style-type: none"> - Decreto-Lei 58 de 10/12/1937 - Decreto 3.079 de 15/09/1938 - Decreto-Lei 271 de 28/02/1967 - Lei Federal 6.766 de 19/12/1979 - Projeto de Lei 3057/ 2000
Série Reforma Urbana (5)		<ul style="list-style-type: none"> - Anteprojeto da Lei de Reforma Urbana - Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977 - Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 - Emenda da Reforma Urbana de 1987/1988 - Lei Federal 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade)
Vertente Ambiental		
Série Pré-Anos 80 (6)		<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 23.793 de 23/01/1934 (Código Florestal) - Decreto 24.643 de 10/07/1934 (Código de Águas) - Decreto-Lei 5.894 de 20/10/1943 (Código de Caça) - Lei Federal 4.771 de 15/09/1965 (Novo Código Florestal) - Lei Federal 5.197 de 03/01/1967 (Proteção à Fauna) - Lei Federal 5.318 de 26/09/1967 (Política Nacional de Saneamento)
Série Pós-Anos 80 (6)		<ul style="list-style-type: none"> - Lei Federal 6.938 de 31/08/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) - Lei Federal 9.433 de 08/01/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos) - Lei Estadual 9.509 de 20/03/1997 (Política Estadual do Meio Ambiente) - Lei Estadual 9.866 de 28/11/1997 (Proteção dos Mananciais) - Lei Federal 9.985 de 18/07/2000 (Unidades de Conservação da Natureza) - Lei Federal 11.445 de 05/01/2007 (Saneamento Básico)
Vertente Comum		
Série APPs (5)		<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 23.793 de 23/01/1934 (Código Florestal) - Lei Federal 4.771 de 15/09/1965 (Novo Código Florestal) - Resolução CONAMA 303, de 20/03/2002 - Resolução CONAMA 369 de 28/03/2006 - Resolução CONAMA 412, de 13/05/2009

Quadro 2 – Conteúdos das Séries Legislativas

A seleção deste repertório normativo composto por trinta e quatro documentos legais, considerados mais representativos para os objetivos pretendidos, não impediu que, no decorrer da pesquisa, outros fossem incorporados pela complementaridade necessária ao processo de investigação, discussão, análise e reflexão.

Para efeito de encadeamento sequencial das análises, a Série Constitucional foi incorporada na abertura do Capítulo 3, que contém as séries legislativas da Vertente Urbanística, e a Série APPs encerrou o Capítulo 4 que contempla as séries legislativas da Vertente Ambiental. Tendo em vista o duplo conteúdo dessas séries, a assimilação no início e no final das demais não comprometeu o teor da discussão. Além disso, o tópico seguinte especifica os conteúdos investigados em cada um dos aspectos admitidos para a condução analítica, de acordo com sua disposição na Vertente Urbanística ou na Vertente Ambiental.

Aspectos Selecionados para Condução das Análises

Como elementos componentes do método de análise do repertório legal selecionado, foram definidos quatro aspectos para subsidiar o processo de investigação sobre as transformações conceituais, instrumentais, institucionais e políticas que tiveram curso ao longo do período adotado. Empregados como fios condutores da discussão e da reflexão sobre cada peça legal analisada, os aspectos foram selecionados pela relevância que apresentam para a gestão territorial, urbana e ambiental, e contemplam o seguinte conteúdo:

- **Direito de Propriedade:** identificação dos elementos políticos e conceituais que embasaram o direito de propriedade imobiliária e as transformações que levaram à instituição do princípio da função social da cidade e da propriedade. Sua relevância para a gestão territorial consiste no seu papel definidor das relações fundiárias, nas suas implicações com as demais formas de direito, especialmente os direitos constitucionais à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Além de seu vínculo indissociável com o princípio constitucional da função social foram buscadas as perspectivas de obtenção da função socioambiental da propriedade.
- **Instrumentos de política e gestão (territorial e ambiental):**
 - Nas **Séries Legislativas da Vertente Urbanística:** identificação dos recursos empregados na gestão territorial e urbana, avaliando suas transformações, especialmente em relação à constituição de instrumentos de cunho redistributivista que contribuíram para a ampliação dos direitos e da participação social;

- Nas **Séries Legislativas da Vertente Ambiental**: identificação dos recursos empregados na gestão ambiental avaliando suas transformações nos modos de abordagem dos bens naturais, da biodiversidade, dos recursos hídricos, do saneamento básico, do controle de impactos e poluição e demais elementos relacionáveis à gestão segundo a temática ambiental.

A relevância deste instrumental para a gestão territorial e para a gestão ambiental consiste no seu papel primordial, como suportes para a operacionalização das práticas, presentes nas ações e intervenções necessárias aos processos de indução, implantação e monitoramento das políticas implementadas.

- **Desenho Institucional**: identificação das entidades e órgãos pertencentes aos diferentes níveis e escalas de abrangência, e que tenham como atribuição o planejamento e a gestão territorial, urbana e ambiental, examinando suas responsabilidades, competências e potencial de articulação interinstitucional. Sua relevância consiste na explicitação dessa estrutura organizacional necessária à implementação das suas respectivas políticas, na identificação dos níveis de hierarquia e dos mecanismos de interação institucional, nos canais de participação e controle social, bem como nas formas de representação nos órgãos colegiados.
- **Abordagem Urbanística e Ambiental Vice-Versa**:
 - Nas **Séries Legislativas da Vertente Urbanística**: identificação das formas de abordagem das questões de cunho ambiental no interior do arcabouço normativo derivado da Vertente Urbanística;
 - Nas **Séries Legislativas da Vertente Ambiental**: identificação das formas de abordagem das questões de cunho urbanístico e social presentes no arcabouço normativo derivado da Vertente Ambiental.

Sua relevância para a gestão territorial e a gestão ambiental consiste na identificação das formas de assimilação dos conteúdos de uma vertente na outra, configurando abordagens vice-versa. Como as peças legais resultam de formulações de diferentes décadas, este arco temporal admite a explicitação de tendências, seja em relação às divergências e incompatibilidades, seja em relação às perspectivas de articulação e convergências futuras. A inserção da investigação do aspecto social apenas em relação ao arcabouço normativo derivado da Vertente Ambiental ocorreu devido às razões expostas a seguir.

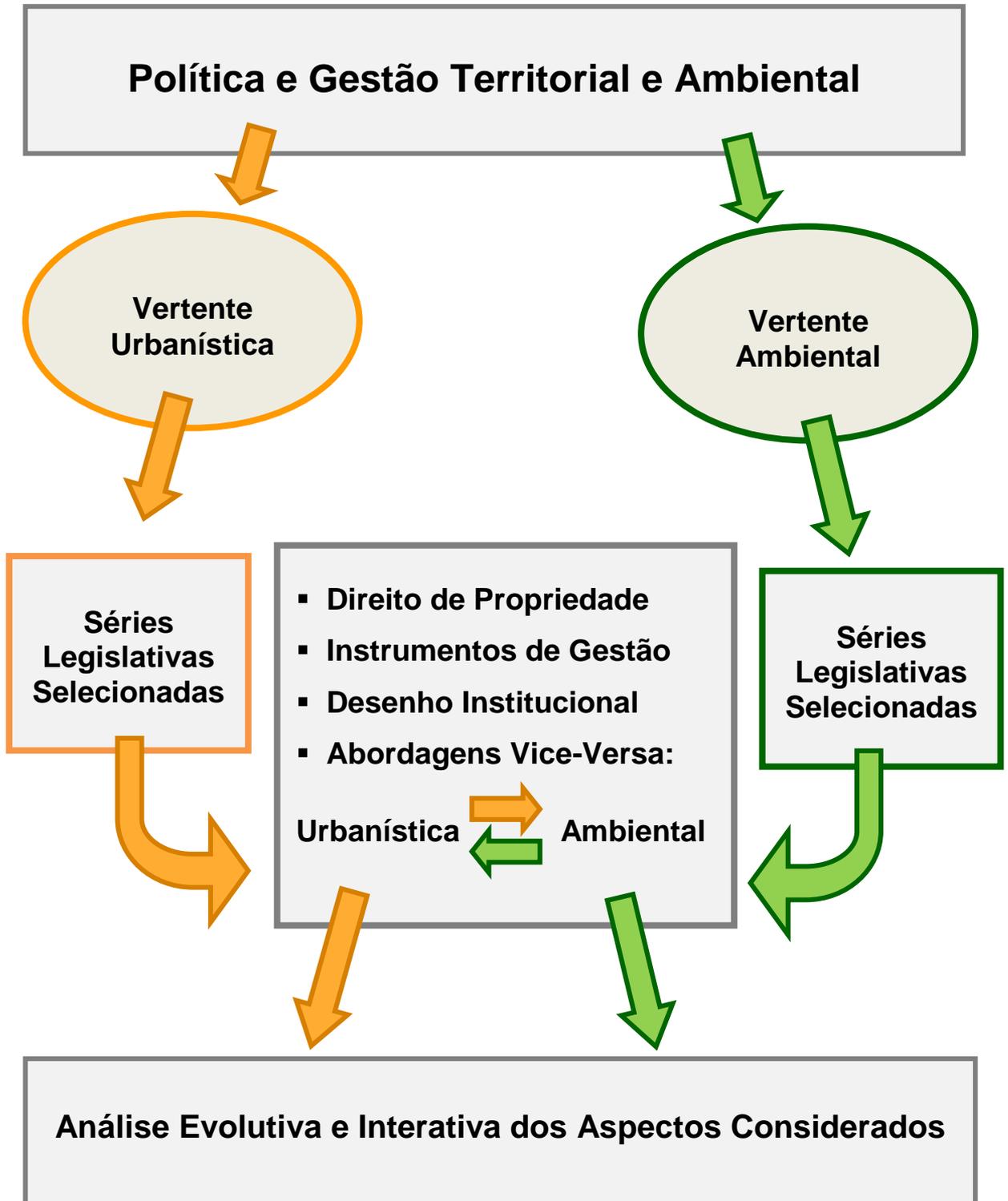
- A primeira razão é que o universo de preocupação da Vertente Urbanística contempla um meio antrópico por excelência, e com ele, a questão social está vinculada na origem, mas na Vertente Ambiental, esse grau de imbricação não ocorre.
- A segunda razão é que o aspecto social já está incorporado na análise dos instrumentos de política e gestão territorial da legislação da Vertente Urbanística, na medida em que fez parte do foco analítico a identificação de conteúdos relacionados aos instrumentos de cunho redistributivista e à ampliação da participação social. Por outro lado, na Vertente Ambiental, a análise dos instrumentos de política e gestão ambiental se limitou aos recursos e ferramentas empregados com o objetivo de proteger o meio ambiente, sem apresentar, necessariamente, vínculos com a questão social.

Análise Interativa dos Aspectos Considerados

O Método de encaminhamento da investigação empregado propicia a constituição de diferentes planos analíticos no decorrer do trabalho. Na primeira fase de análise, cada aspecto foi identificado e discutido ao longo de todos os instrumentos normativos selecionados, obedecendo à sequência estabelecida para as seis séries legislativas. Contudo, nessa etapa da análise interativa, os aspectos foram abordados abrangendo o conjunto do repertório legal. Essa etapa favoreceu a percepção e a discussão da transformação de cada um deles ao longo do tempo, assim como as especificidades apresentadas pela Vertente Urbanística e pela Vertente Ambiental. Desse modo, nos Capítulos 3 e 4, a discussão dos quatro aspectos selecionados se ateve ao foco de sua respectiva série legislativa, configurando um primeiro plano analítico. No **Capítulo 5**, a discussão manteve o ordenamento sequencial dos aspectos tratados, porém abordando as peças legais de forma interagente, extrapolando o universo delimitado pelas séries legislativas e definindo um segundo plano analítico. E, por fim, nas **Conclusões**, pelo tratamento panorâmico final dos elementos substanciais que subsidiaram a discussão e a problematização das transformações das abordagens urbanísticas e ambientais na política territorial, foi constituído um terceiro e último plano analítico, que se reporta à amplitude de todo o repertório trabalhado, buscando apontar perspectivas de continuidade para novas indagações.

Para ampliar a explicitação do Método, a página seguinte apresenta um diagrama com sua Representação Gráfica, incorporando etapas e componentes de cada uma das fases percorridas.

Representação Gráfica do Método



CAPÍTULO 1

VERTENTE URBANÍSTICA

Diferentemente da *Vertente Ambiental*, cuja adjetivação é mais previsível, a escolha da denominação desta *Vertente Urbanística* foi acompanhada de múltiplas incertezas quanto à sua adequação. Primeiramente a opção recaiu na busca de uma nomenclatura de cunho social, relacionada às carências urbanas, com seus desdobramentos nas bandeiras por melhores condições de vida, o que resultaria em uma “*Vertente Social*”, em contraposição à “*Ambiental*”. Porém, além de ser uma opção incompleta para o foco da pesquisa, os processos de participação social e de politização das questões urbanas ocorreram tanto no campo das mobilizações por moradia e solo urbanizado, como no campo dos conflitos e conquistas de cunho ambiental. Outra opção de nomenclatura cogitada foi “*Vertente Urbana*”, porém carrega uma referência a uma determinada parte do território que define um espaço que é específico e delimitado, descolado do meio rural ou regional, comprometendo, assim, a busca de uma abordagem territorialmente mais ampla e menos setorizada.

O direito urbanístico adota alguns conceitos que são aplicáveis nesta questão e podem contribuir para a utilização mais precisa desses termos. Ao tratar da competência constitucional em matéria de urbanismo, Domingues (2007, p. 90, 91) se reporta a alguns consagrados estudiosos, como José Afonso da Silva, Antonio Bezerra Baltar, Gaston Bardet e Hely Lopes Meirelles para construir uma moldura conceitual para as terminologias derivadas da palavra latina “*urbs*”, que significa cidade. O conceito de urbanismo estaria vinculado ao entendimento de cidade como “... *um centro populacional onde existam unidades edílicas e equipamentos urbanos*”. Continuando nos seus desdobramentos etimológicos e conceituais, alega que o crescimento intenso das cidades, a partir da Revolução Industrial, desencadeou um processo, ao qual se denominou “*urbanização*”.

Ao discutir o espaço urbano como campo disciplinar, Kohlsdorf pondera que a cidade “... *configurada pela Revolução Industrial dá origem a um modo de pensar o espaço urbano que é totalmente distinto dos anteriormente existentes, porque a sociedade urbana que então emerge é completamente nova*” (KOHLSDORF, 1985, p. 19). Na reflexão que construiu sobre a cidade, nos anos 1970, Lefebvre caracterizava a sociedade urbana que emergiu da industrialização, como produto de um processo de dominação e de assimilação da produção agrária. Alegava que o conceito da sociedade urbana, baseada na dinâmica pós-industrial, mais do que uma realidade palpável, deveria ser capaz de refletir “*uma tendência, uma orientação, uma virtualidade*” (LEFEBVRE, 1972, p.8). Essas ponderações expressam o ritmo das transformações produzidas em tais processos, ainda mais

acentuados em países como o Brasil, onde a inversão da maioria populacional rural para urbana se deu em algumas décadas.

Os problemas decorrentes desse processo exigiram do Poder Público uma reorganização dos espaços, por meio de ações e intervenções denominadas “urbanificação”, no sentido de se corrigir deficiências causadas pela urbanização. Para José Afonso da Silva, a urbanificação seria um “... processo deliberado de correção da urbanização...” (SILVA, 2006, p. 27). A técnica empregada para reorganizar as cidades submetidas aos efeitos da urbanização seria o “urbanismo”. Alega que, apesar do termo ter sido inicialmente “concebido como a arte de embelezar a cidade”, seu conceito foi sendo alterado concomitante com as transformações decorrentes da expansão das cidades. Antonio Bezerra Baltar, citado por Meirelles (1993) e por Domingues (2007), adota a seguinte definição para o urbanismo, baseada nos princípios da *Carta de Atenas*:

Urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo - através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: ‘habitação, trabalho, recreação, circulação no espaço urbano [...] uma ciência capaz de definir esse objetivo, uma técnica e uma arte capazes de realizá-lo [...] uma disciplina de síntese (MEIRELLES, 1993, p. 377)

Ao discutir o conceito de urbanismo, Meirelles (1993, p. 376, 377) remete a duas referências que incorporaram percepções recentes dos fenômenos de transformação das cidades. A primeira delas, ao observar que os entendimentos relacionados ao urbanismo evoluíram do “estético para o social”, migrando de uma interpretação da escola francesa, mais vinculada ao “embelezamento”, para uma concepção inglesa, baseada no “desenvolvimento integral dos recursos da área planejada”. Tal percepção embasa a segunda referência, que adota o vocábulo “urbanismo” de forma ampliada e reconhecida “como abrangente da ordenação espacial da cidade e do campo”.

Na abordagem que faz sobre um ordenamento jurídico voltado para a qualidade de vida urbana, Milaré (2008) discute os conceitos derivados de “*urbs/orbs*” e, com a finalidade de explicitar diferenças entre “urbanismo” e “urbanização”, trabalha com a contraposição das ideias de qualidade e de quantidade:

... a longa evolução das cidades, com seus altos e baixos, revela-nos que o processo evolutivo desenvolveu-se lentamente, ao passo que as concentrações têm crescido exponencialmente [...] nessa trajetória a urbanização predominou sobre o urbanismo, o fator quantitativo sobrepujou o qualitativo, seja pela aceleração do tempo, seja pelo déficit de soluções adequadas para a crescente problemática urbana (MILARÉ, 2008, p. 66).

Ao discutir as origens do “urbanismo científico” e suas principais influências no Brasil, Monte-Mór (2008, p. 33) entende o urbanismo como uma nova área de estudos e pesquisa decorrente da cidade industrial, da sociedade capitalista moderna em um contexto

específico de desenvolvimento tecnológico e cultural dos países desenvolvidos. Ao admitir a cientificidade do urbanismo, a cidade como objeto da ciência, Françoise Choay afirma que o urbanismo é um “*neologismo*” empregado a partir do final do século XIX, diante de uma nova realidade resultante da expansão da sociedade industrial e que pode ser definido como “... *uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico e por sua pretensão científica*” (CHOAY, 2007, p. 2).

Portanto, tais entendimentos sustentam a adequação da nomenclatura empregada, a “*Vertente Urbanística*”, ao incorporar três aspectos que lhe conferem uma amplitude desejável. O primeiro deles, ao expressar o vínculo do urbanismo com a produção e a reprodução social do espaço (LEFEBVRE, 1972) e o segundo, ao integrar a dinâmica do meio urbano e rural no rol das atribuições do planejamento dos “*espaços habitáveis*”. Baseado na *Carta de Atenas*, Meirelles (1993) esclarece que entende por espaços habitáveis “*todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação*”. E, como terceiro aspecto, o vínculo com a pretensão científica, conforme comentado por Choay (2007) em relação às origens do seu surgimento.

Nesse sentido, a opção pela nomenclatura “*Vertente Urbanística*” pretende se enquadrar em uma moldura conceitual, territorialmente ampliada, e socialmente construída, com flexibilidade suficiente para atender os objetivos desta pesquisa. Conforme estabelecido no Método de pesquisa proposto, para efeito de discussão da *Vertente Urbanística*, por meio do fio condutor propiciado pelas séries normativas selecionadas, foram discutidas e analisadas as transformações da concepção do direito de propriedade, dos instrumentos de política e gestão territorial, das estruturas do desenho institucional e das formas de inserção da abordagem ambiental. As transformações presentes na *Vertente Urbanística* resultaram na concepção atual de planejamento e gestão urbana consolidados no Estatuto da Cidade e nos modelos de planos diretores desenvolvidos sob o princípio basal da função social da cidade e da propriedade. As séries legislativas adotadas, compostas por peças representativas de seus respectivos contextos, foram organizadas, temática e cronologicamente, com a função de dar o suporte analítico necessário à discussão da transformação dos aspectos selecionados.

Pode-se considerar o período precedente à promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual diferentes segmentos da sociedade se mobilizaram para elaborar propostas de política urbana, coletivamente debatidas e encaminhadas à Assembleia Nacional Constituinte, como um marco divisor. Esse referencial se fundamenta na identificação de um período deflagrador de um conjunto de novas condições políticas, sociais e jurídico-institucionais, decorrentes de um processo de retomada do estado de

direito e retorno a um Estado democrático, após duas décadas do regime autoritário iniciado em 1964.

Para que a reflexão sobre este período permita um melhor entendimento das contradições e conflitos que se pretendia superar, é preciso uma verificação das concepções hegemônicas para o direito de propriedade, para os instrumentos de política urbana, para o desenho institucional e para a estrutura normativa que o precederam. Tal resgate é de fundamental importância para que se possam identificar os elementos de ruptura e de continuidade, as tipologias de discursos e práticas consolidadas, as potencialidades e limitações herdadas, os agentes do processo de transformação e demais referências que ofereçam subsídios para uma análise das tendências transformadoras neste processo.

No texto dedicado a "*uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*", Villaça (1999) considera que o planejamento urbano, conforme entendido no presente, só existe no Brasil a partir dos anos 1950, porém, para investigá-lo, retorna à passagem do século XIX para XX buscando identificar os elementos históricos mais significativos presentes neste processo de transformação. Outros autores consideram como marco de origem para suas investigações, o período de maior incremento do processo de urbanização, a partir das décadas de 1940, 1950 e 1960, com especial atenção à efervescência do período de discussão das "*Reformas de Base*" e às resoluções resultantes do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* de 1963 (VILLAÇA, 1999; SILVA, SILVA, 2005; FELDMAN, 2005a; QUINTO JR., 2007).

Segundo Topalov, a análise das transformações em curso no polêmico campo da "*ciência urbana*", a cidade como objeto da ciência, exige o distanciamento propiciado pelo longo prazo, na medida em que "... os modelos de inteligibilidade são estreitamente relacionados com um modelo de sociedade". Na peculiaridade das disciplinas urbanísticas, distingue dois momentos: um "*cognitivo*" e outro "*prático*". O primeiro, pautado na "*ciência pura*", e o segundo, na busca do "*reconhecimento da sociedade*". Segundo ele, tais processos são cíclicos, alternando períodos de crise, de "*desencanto científico*" que, por sua vez, impulsionam as transformações necessárias em busca de uma nova legitimidade social (TOPALOV, 1991, p. 28; 30; 34; 37).

Pensar as cidades envolve diversas dimensões das disciplinas promotoras de um saber transdisciplinar, de modo que para Brandão (2006, p.11), tal diversidade decorre de um espaço que é o "*lugar da revolta, mas também do desejo de liberdade e emancipação, a cidade é o lugar por excelência do conflito e da conciliação*".

A depender da especificidade de cada contexto e conjuntura, historicamente definidos, alteram-se as relações entre os saberes, o reconhecimento social, que confere

credibilidade a esta racionalidade, e os agentes sociais envolvidos. No interior da lógica do mercado, prevalecem os interesses de segmentos econômicos e sociais dominantes, segundo a expectativa de tornar a cidade um espaço mais eficiente para a acumulação capitalista. Nestes processos, as motivações são ditadas por uma concepção de cidade segundo a perspectiva de obtenção da renda fundiária - a terra urbana como capital - por meio da especulação da propriedade urbana, da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas geradas pela intervenção pública, até a busca de uma cidade eficiente para o atendimento das necessidades de produção, de distribuição e de consumo de mercadorias, serviços e informações (OLIVEIRA, 1979; RIBEIRO, 2003):

As ciências da racionalização urbana e das finalidades sociais são radicalmente colocadas em questão pelas ciências da celebração do mercado e da revolução liberal [...] os especialistas de umas e de outras não são do mesmo mundo... (TOPALOV, 1991, p. 37)

Em tais casos, as ações e intervenções de planejamento empregadas não conseguem beneficiar o conjunto da população, especialmente a parcela social, econômica e politicamente mais vulnerável, na medida em que sejam guiadas por outros objetivos sociais e econômicos. Topalov assinala, ainda, para os riscos da dupla ilusão que fundamenta os saberes de uma “... *ciência livre de amarras e a de uma política científica*” (TOPALOV, 1991, p. 37).

Para Harvey (2008, p. 25, 36), diante das sucessivas crises sociais e econômicas que têm, historicamente, afetado a acumulação capitalista, “*a urbanização tem desempenhado um papel particularmente ativo, juntamente com outros fenômenos, como os gastos militares, no sentido de absorver o produto excedente que o capitalismo produz perpetuamente na busca da lucratividade*”. Segundo ele, no processo de “*destruição criativa*” do qual faz parte a criação de novas demandas para garantir a circulação do capital, as aglomerações urbanas absorvem novos investimentos em redes de infraestruturas, obras e intervenções que são antídotos à ociosidade da capacidade produtiva e aos desdobramentos indesejáveis que afetem o processo de acumulação.

No âmbito do Brasil, a busca de um planejamento com ressonância social conduziu a um contexto de transformações que desembocaram nas conquistas introduzidas na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, consolidadas no Estatuto da Cidade e na legislação decorrente de sua vigência. Sob o princípio da função social da cidade e da propriedade, a concepção de um planejamento e uma gestão territorial inseridos na esfera política – e não técnica - do poder público pretendeu criar as condições para o incremento da equidade socioespacial, tornando acessíveis ao conjunto da população os benefícios das melhorias urbanas. Os meios para a obtenção de tais objetivos seriam produzidos pela democratização da gestão, pela ampliação da participação social nos sistemas de decisão e

pela aplicação de instrumentos de indução da política urbana, muitos deles de cunho redistributivistas, dentre outros, aqueles voltados para a regularização fundiária, para as políticas habitacionais de alcance social ou para “*captura de mais-valias fundiárias*” em benefício de uma maior equidade social urbana (SMOLKA, AMBORSKI, 2001, p. 37).

Os meios legais e institucionais desenvolvidos na política urbana, sob a perspectiva de expansão dos direitos sociais e do incremento da equidade socioespacial, configuram proposições voltadas à qualificação da inclusão social e aos fundamentos para constituição de objetivos a serem perseguidos, porém nem sempre obtidos e efetivados. Outro argumento para uma expectativa mais cautelosa em relação à inclusão social é que se trata de um fenômeno não linear, que é parte de um processo dinâmico, complexo e permanente, que extrapola o universo das políticas urbanas, e cujos resultados se comportam mais como tendências, sujeitas a avanços e retrocessos em direção a outros estados concretos a serem galgados, consolidados ou transformados.

Com base no que vem sendo discutido na literatura, Santos Junior (2008, p. 150, 151) sugere a ocorrência de uma disputa entre dois paradigmas principais de política urbana, o da “*cidade-mercado*” versus o da “*cidade-direito*”. Para efeito de sistematização dessas relações de dualidade, serão relacionadas algumas ideias-chave contidas em cada um dos paradigmas propostos, de acordo com o quadro seguinte.

<i>Cidade-Mercado</i>	<i>Cidade-Direito</i>
- Estratégias de “ <i>empresariamento</i> ” urbano - “ <i>city marketing</i> ”	- Paradigma em construção teórica e prática
- Modelos de planejamento estratégico	- Experiências em novas administrações municipais
- Política urbana transformada em relações de mercado	- Papel central do poder público no planejamento
- Agentes como clientes-consumidores	- Cidade tratada na totalidade
- Hegemonia de interesses privados	- Busca da agregação social
- Impedimento à expressão dos interesses coletivos	- Compromisso com o enfrentamento das desigualdades e exclusões sociais
- Experiências bem-sucedidas de cidades-modelo	- Controle dos interesses “ <i>patrimonialistas</i> ”
- Atores hegemônicos	- Fragilidade pela ausência de um discurso estruturado
- Capitais financeiros	- Fragilidade pela forte hegemonia das ideias neoliberais
- Perda de conexão com a universalidade	
- Divisão entre “ <i>hipercidadãos</i> ” e “ <i>subcidadãos</i> ”	

Quadro 3 – Ideias-chave presentes em dois paradigmas de planejamento urbano

Fonte: com base em SANTOS JR. (2008, p. 150, 151)

A dualidade maniqueísta dos paradigmas propostos por Santos Jr. deve ser interpretada como um artifício expressivo de concepções extremadas, mas que, de fato, conformam dinâmicas interagentes na pluralidade de “cidades” presentes na “cidade”, conforme discutido por Brandão (2006). Na ausência de delimitações precisas, o processo de politização das questões urbanas tem se dado por meio de imbricados avanços e retrocessos. Tal dinâmica tem envolvido os desafios inerentes à ampliação da participação e da conscientização social, além da consolidação de direitos, historicamente marcados pela fragmentação dos períodos democráticos. A instabilidade política, jurídica e institucional brasileira contribuiu para que a história recente fosse pródiga em diferentes modelos e versões de planos, de instituições administrativas, de aparato normativo e de entidades de gestão e consultoria. O resultado tem sido uma profusão de órgãos criados e extintos para corresponder aos ditames do momento, conformando uma estrutura normativa e institucional em permanente transformação, muitas vezes sem tempo para assimilação, compatibilização e consolidação.

Segundo Villaça (1999; 2005), a permanente busca de novos modelos de planejamento e gestão, desde as décadas finais do século XIX, procurou responder às pressões de cada conjuntura, sempre buscando novos elementos que justificassem os fracassos anteriores, preservando, entretanto, a manutenção dos interesses de uma ideologia dominante. Embora o país tenha passado por tantas oscilações políticas, Feldman (2005a, b) identifica a permanência de um aspecto comum a todas as fases, no que diz respeito ao entendimento do planejamento urbano como uma função técnica e administrativa governamental, especialmente entre as décadas de 1930 e 1970, submetidas a dois períodos autoritários e um democrático.

A interrupção provocada pelo golpe militar de 1964 trouxe consequências para a continuidade de um debate instaurado sobre as políticas públicas voltadas aos desequilíbrios e às carências sociais urbanas. Embora as proposições decorrentes do movimento pelas *Reformas de Base*, no início dos anos 1960, contivessem os elementos embrionários de uma política urbana mais participativa, redistributivista e inclusiva, a ruptura provocada pelo período ditatorial impediu que ela tivesse prosseguimento.

Algumas propostas de 1963, decorrentes do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* - SHRU, o marco referencial do viés urbano das *Reformas de Base*, foram incorporadas pelo regime militar na criação do *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo* - SERFHAU e do *Banco Nacional da Habitação* - BNH em 1964. Houve, também, uma influência direta nos anteprojetos de leis das décadas de 1960, 1970 e 1980, pautados na política urbana e habitacional, e que foram objeto de análise na *Série Reforma Urbana*. Entretanto, a assimilação das propostas de 1963, nos dois órgãos implantados em 1964,

ocorreu de forma parcial, considerando a natureza do governo ditatorial. As propostas mais progressistas permaneceram latentes e só retornaram depois, no período de mobilizações pela redemocratização do país e pelo encaminhamento de propostas à nova Constituição, que seria promulgada em 1988 (BONDUKI, KOURY, 2007). Para Maricato (2010, p. 17), a emergência dos movimentos sociais urbanos, em meados da década de 1970, se pautou também pela ampliação das liberdades políticas, contribuindo para o afloramento das “*prefeituras de um novo tipo*” e uma “*nova escola de urbanismo*”.

Como artifício analítico para se discutir os discursos e as práticas das experiências do planejamento urbano no Brasil, serão abordadas algumas concepções, objetivos e propostas que marcaram as reflexões, as intervenções e as modalidades de regulação em diferentes conjunturas de política urbana. Embora esse processo de transformação não tenha uma evolução progressiva, previsível ou linear, diferentes saberes e técnicas foram aportados como referenciais para a condução dos problemas que emergiram da dinâmica do crescimento urbano. Assim como Topalov (1991, p. 33, 34) discute a questão da legitimidade e do reconhecimento na busca da superação dos problemas e da reconstrução social, como objetos da “*ciência urbana*”, pode-se pensar em uma clivagem analítica pautada em modalidades de planejamento com maior ou menor grau de comprometimento com uma transformação social inclusiva.

No Brasil, as premissas que afloraram no início dos anos 1960, no período de discussão das *Reformas de Base*, dando origem aos postulados da denominada *Reforma Urbana*, configuram uma referência para a introdução das questões sociais no processo de planejamento de forma mais abrangente e articulada. Serão abordados, primeiramente, alguns referenciais de planejamento pautados na priorização do ornamento, da higienização sanitária e da eficiência técnica e, posteriormente, outros voltados para um maior comprometimento com a inclusão socioespacial. A identificação de modalidades de planejamento urbano praticados no Brasil não pretendeu embasar convicções de apelo maniqueísta acerca do seu processo de transformação, mas fornecer subsídios a uma discussão que possibilite o reconhecimento de conflitos e disputas presentes nas diferentes ideologias condutoras da prática e da reflexão sobre a questão urbana.

1.1. CONFIGURAÇÕES DE UM PLANEJAMENTO PAUTADO NA ESTÉTICA, NA HIGIENE E NA TÉCNICA

Os diferentes planos destinados a resolver os problemas e deficiências das cidades e metrópoles brasileiras têm variado na forma e no conteúdo, mas apresentam a similaridade na falta de efetividade no enfrentamento de tais fragilidades, na medida em que crescentes parcelas da população permaneceram à margem dos benefícios e das melhorias urbanas. Para Villaça (1999), historicamente, essas múltiplas versões sob as quais têm se

apresentado o planejamento urbano, variando no discurso e na ação do Estado sobre o espaço urbano, podem resultar em um produto ou em um processo, mas sempre associados à ideologia dominante, “... *para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação*”. No período considerado pelo autor, de meados do século XIX aos anos 1990, a ideologia hegemônica sofreu transformações para continuar a oferecer versões para os problemas que se manifestavam nas cidades, com alegações baseadas nos efeitos da intensidade do processo de urbanização e na falta de planejamento adequado que correspondessem às crescentes demandas urbanas (VILLAÇA, 1999, p. 181-185).

Os argumentos baseados no processo de industrialização e na intensidade do processo migratório do campo para as cidades, principalmente a partir dos anos 1940, têm contribuído para o grau de credibilidade das alegações que buscam explicar os sucessivos fracassos do planejamento, na superação dos problemas urbanos. Contudo, não explicitam as demais razões para a ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas ao provimento de moradias, de transporte público, de infraestrutura e equipamentos urbanos para toda a população. A força do impulso migratório em direção às cidades, conjugada ao processo de ampliação das carências sociais no meio urbano, responde à confluência de um conjunto de razões de ordem política, social, cultural e econômica. Para Fernandes (2006, p. 5), ao longo da história do país, foi se constituindo um processo de segregação socioespacial complexo e multidimensional, exigindo esforços acadêmicos de pesquisa e leituras transdisciplinares e articuladas, na medida em que resultou de uma combinação de diferentes fatores interagentes, dentre eles:

- as dinâmicas formais e informais do mercado de terras;
- a centralização político-institucional;
- o autoritarismo político-social;
- a burocratização político-administrativa;
- a corrupção endêmica;
- a sobrevivência de uma estrutura fundiária concentrada e privatizada;
- a natureza elitista do planejamento urbano;
- as práticas seculares de clientelismo político.

No final do século XIX e começo do XX, o planejamento urbano brasileiro se desenvolvia dentro de dois focos principais, que foram adotados de forma separada e, por vezes, conjugada. O primeiro deles tinha por objetivo o aprimoramento formal das cidades, pautado no “*embelezamento urbano*”, na composição de atributos estéticos e monumentais, influenciados pelos exemplos de cidades europeias e norte-americanas. O segundo se pautava por objetivos higienistas para enfrentar os problemas de saneamento que comprometiam a saúde pública nos espaços urbanos. Embora também tenham ocorrência

em São Paulo, os princípios sanitários foram mais perseguidos nas cidades portuárias, como Rio de Janeiro e Santos, para preservar a função econômica estratégica, de suporte ao escoamento da produção a ser exportada:

As administrações públicas, tanto no Império como na Velha República, passaram a priorizar as infra-estruturas de circulação, o saneamento e a reforma das 'cidades portuárias', garantindo assim o escoamento barato e eficiente de mercadorias e de produtos agrícolas para o exterior... a 'cidade dos fluxos', segundo a conceituação de Milton Santos (QUINTO JR., 2007, p. 2, 3).

As ações de embelezamento, primeiramente, e as de saneamento, posteriormente, cumpriram com alguns objetivos explícitos de valorização do novo padrão sanitário, estético e arquitetônico das cidades e alguns objetivos não explícitos, e de efeito colateral, na estratégia de exclusão socioespacial pela remoção da população mais pobre residente nas áreas centrais transformadas. Embora sob diferentes moldagens, tanto na fase da chamada República Velha, como na fase posterior, o planejamento manteve seu caráter elitizado (VILLAÇA, 1999). Diferentemente dos planos de embelezamento ou de saneamento, de influência europeia, a partir dos anos 30 afloram versões de planejamento baseadas em um saber técnico de base científica, sob promessas de assegurar a resolução dos problemas urbanos, de influência americana, conforme explicitado por Feldman:

Os anos 30 aparecem como um momento de transição, em que as influências europeias começam a mesclar-se a princípios do urbanismo americano, por meio de '*parkways*', zoneamento, e das versões americanas das cidades-jardins de Howard... (FELDMAN, 2001, p. 41)

A mitificação do saber técnico, fruto do projeto de modernidade que teve origens no século XVIII, trouxe a crença na capacidade do conhecimento científico para resolução de todos os problemas, inclusive das disfunções urbanas, o que pressupõe uma neutralidade da técnica e a supremacia da razão, como discutido por Harvey na interpretação do pensamento iluminista:

O domínio científico da natureza prometia liberdade da escassez, da necessidade e da arbitrariedade das calamidades naturais. O desenvolvimento de formas racionais de organização social e de modos racionais de pensamento prometia a libertação das irracionalidades do mito, da religião, da superstição, liberação do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana (HARVEY, 1992, p. 23).

Os conceitos e princípios ideológicos, baseados nas correntes iluministas, ofereceram consistência e credibilidade ao planejamento urbano pautado na eficiência técnica e na neutralidade do conhecimento científico, na tarefa de garantir as condições necessárias para que a cidade correspondesse satisfatoriamente às exigências da acumulação e reprodução do capital. No Brasil, o caráter tecnocrático do planejamento teve uma ampla aceitação, independentemente dos regimes políticos adotados, vigorando tanto nos períodos democráticos como nos autoritários, sendo introduzido em 1930, implantado a partir dos anos 1940 e se consolidado nos anos 1960 e 1970 (FELDMAN, 2005a).

Os anos 1930 podem ser identificados como ponto de inflexão de singularidade histórica, ditada pelas transformações políticas, econômicas e sociais decorrentes da crescente organização das classes populares urbanas e, também, pela fragilização das estruturas de poder das oligarquias agrárias, dominantes até então. A burguesia industrial, que emergiu com força para enfrentar o antigo poder consolidado, buscou formas de sua legitimação no poder, tentando algumas concessões com reflexos no meio urbano, dentre elas, as políticas habitacionais e o uso ideológico do planejamento urbano, desta vez respaldado pela racionalidade das decisões. Mas, como a técnica responde às prioridades ditadas pelo poder político, um sintoma destas escolhas foi a priorização de obras de infraestrutura relacionadas ao desenvolvimento produtivo, como túneis, viadutos e sistemas de deslocamento para o transporte individual, em detrimento de habitações populares e do transporte, serviços e equipamentos públicos (BONDUKI, 1998).

Contudo, a necessidade de inserção de estudos econômicos nas análises científicas sobre o uso do solo contribuiu com a ampliação da abrangência analítica e da interdisciplinaridade no planejamento urbano. Nessa fase, em substituição aos planos mais antigos focados no embelezamento e melhoramentos urbanos, surgiram os planos voltados para a resolução dos problemas das cidades que cresciam e se modernizavam rapidamente. Emblemáticos do período são os planos direcionados às maiores cidades do país, as capitais dos estados, tais como, o de Agache, no Rio de Janeiro, o de Prestes Maia, em São Paulo, de Nestor Figueiredo no Recife, de Gladosh em Porto Alegre, de Mário Leal Ferreira e do *Escritório de Planejamento Urbano da Cidade do Salvador* - EPUCS -, embora nem todos tenham sido executados, como é o caso do plano de Salvador. A ausência de um eixo ou de uma estratégia política de atuação dificultou a eficácia do propalado saber científico, insuficiente para corresponder à complexidade dos problemas urbanos. (LEME, 1999; VILLAÇA, 1999; FELDMAN, 2005a).

Como sintoma das nuances e interfaces entre as modalidades de planejamento, mesmo no período em que predominaram os discursos e as práticas do planejamento mais elitizado, algumas experiências foram realizadas com o objetivo de reduzir a desigualdade social urbana, buscando conjugar as relações entre o planejamento e a política. Um dos experimentos singulares que se enquadram nessa tipologia foi realizado em diferentes capitais do país, especialmente em São Paulo, Recife, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, nos finais dos anos 1940 e ao longo da década de 50, sob a iniciativa do padre dominicano Louis Joseph Lebreton, com a constituição da *Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais* - SAGMACS, como um braço técnico do *Movimento de Economia Humana*, de origem francesa (LEME, 1999; ESPAÇO & DEBATES, 1981).

Segundo Lamparelli (1981, p. 148) tais experiências contribuíram na formação de quadros e de ideias que foram empregadas nas *Reformas de Base*. Para Campos (1981, p. 148) existiu um pioneirismo nessas experiências de trazer à tona os problemas da periferia, por meio de dados e elementos estatísticos que procuravam avaliar as necessidades de tal população. Apesar das dificuldades de efetivação de suas propostas, o projeto trouxe algum diferencial em relação aos procedimentos predominantes na época. Primeiramente, por ser um trabalho realizado fora da esfera do Estado, envolvendo setores progressistas da igreja católica imbuídos na constituição de uma “*terceira via*” como uma alternativa diante do mundo bipolarizado resultante do pós-guerra. Outro aspecto diferencial nessa experiência da SAGMACS era a busca de dados sociais, estatisticamente mais precisos, “*incorporando a visão dos cientistas sociais do fenômeno urbano*”, respaldando a proposição de políticas públicas que contribuíssem na constituição de unidades de análise e planejamento (MONTE-MÓR, 2008, p. 43).

Esses conjuntos de informações, formas embrionárias do instrumental baseado nos atuais indicadores sociais, foram empregados, posteriormente, como suporte de planos setoriais, fornecendo elementos para uma ação mais descentralizada, na perspectiva de uma “*cidade polinuclear*”. Embora tenha sido uma experiência comprometida com a apreensão da realidade social das periferias da região metropolitana, por meio do mapeamento das carências sociais, da identificação de problemas e da formulação de propostas de embasamento a um “*planejamento urbano integrado*”, este projeto não refletia um determinado movimento social, dificultando sua continuidade sem a adesão de uma pressão popular. Por outro lado, também não teve a ressonância esperada em alguns governos populistas e clientelistas da época, acabando por se esvaziar com a ascensão de novos atores políticos da fase ditatorial (ESPAÇO & DEBATES, 1981).

Apesar da ocorrência de experiências pontuais, não alinhadas ao pensamento dominante, a tônica das propostas seguiu determinados padrões identificáveis com o interesse hegemônico de cada época. Até o final dos anos 1990, quando publicou este trabalho, Villaça (1999, p. 182) propunha três períodos para caracterizar as fases mais importantes da história do urbanismo, sob o ponto de vista das ideologias dominantes empregadas para justificar os discursos e as práticas adotadas na gestão das cidades:

- a) de 1875 a 1930 – período caracterizado pelos planos de melhoramentos e de embelezamento que valorizavam a monumentalidade urbana. No Brasil, os trabalhos de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, são citados como emblemáticos desta fase;
- b) de 1930 a 1990 – período caracterizado pelo planejamento com base na técnica e no conhecimento científico, em busca da resolução para os problemas urbanos, que

resultou em três tipologias de planos urbanísticos: o “*Plano Diretor*” (1930-1965); os “*Superplanos*” (1965 – 1971) e o “*Plano sem Mapa*” (1971-1992).

- c) a partir de 1990 – embora fosse a época de encerramento de sua pesquisa, Villaça antevia o início de uma fase de reação à apologia da ideologia da “técnica” que marcou o segundo período.

Ao coordenar a abrangente e relevante pesquisa, voltada para o aprofundamento dos estudos sobre o “*Urbanismo no Brasil: 1895 – 1965*”, e ao analisar a formação do pensamento urbanístico na apresentação da coletânea de artigos, Maria Cristina da Silva Leme (1999, p. 21-35) identifica três fases neste espaço temporal de 70 anos, segundo referências baseadas nos planos e intervenções urbanas mais expressivas de cada período:

- 1895 a 1930: início com o projeto de Belo Horizonte, a primeira cidade planejada; ênfase na técnica e na estética; época dos planos de “*melhoramentos*” nas áreas centrais, portos marítimos e fluviais; a centralidade da questão do saneamento; referências nas cidades europeias;
- 1930 a 1950: planos com ênfase no conjunto da área urbana; organização dos órgãos de planejamento nas administrações municipais; legislação urbanística de uso e ocupação do solo; consolidação do urbanismo como área do conhecimento e de prática profissional;
- 1950 a 1965: intensificação do crescimento urbano, início dos processos de conurbação; emergência de novos temas, métodos e da interdisciplinaridade; novos perfis profissionais; mudança da capital para Brasília; o golpe de 1964; a criação do SERFHAU.

Sob outro foco, e dentro de uma perspectiva de análise do SERFHAU, criado em 1964 e extinto em 1974, Feldman (2005b) procura abordar as transformações das instituições de planejamento dentro de um processo que considera não linear. Entre as décadas de 30 e 70 são identificadas três vertentes principais da atuação profissional no urbanismo brasileiro, cuja principal característica seria o “... *divórcio entre a atividade técnica e a ação política e cotidiana da administração*” com a preservação de uma visão tecnicista do planejamento urbano desde os anos 30:

- a) a assistência técnica aos municípios;
- b) os órgãos de planejamento nas administrações;
- c) as empresas de engenharia consultiva (FELDMAN, 2005b, p.3).

Tanto a periodização de Villaça (1999), baseada nas ideologias dominantes, como as fases identificadas por Leme (1999), e as vertentes de Feldman (2005), baseadas nas modalidades de atividades profissionais relacionadas ao urbanismo, corroboram as

limitações na obtenção de efetividade nas várias tipologias de planos. Outro ponto comum a essas sistematizações é a utilização dos anos 30, a primeira era Vargas, como marco delimitador entre uma fase de planejamento baseado nos fundamentos estéticos e sanitaristas, para uma fase de abordagens mais técnicas e abrangentes.

A valorização da amplitude temática, que teve origens com a busca da eficiência técnica dos planos dos anos 30, se expressou em uma nova geração de planos que alargaram a abrangência de aspectos, para além daqueles relacionados com o meio físico. Esses planos complexos e abrangentes tinham sua eficácia comprometida pela elaboração externa, descolada da rotina administrativa e do quadro funcional da administração pública, dificultando sua aplicabilidade. Enquadra-se, nessa modalidade, o *Plano Urbanístico Básico - PUB* - realizado para a cidade de São Paulo, elaborado entre 1968 e 1969, finalizando um documento com 3.400 (três mil e quatrocentas) páginas, que nem chegou a ser encaminhado para a Câmara Municipal, e que Rolnik interpreta como a busca de mais um paliativo descolado da realidade para se contrapor à significativa urbanização do período:

Trabalhos técnicos de alta qualidade retórica, mas relegados a um tipo de altar destinado aos planos integrados, enquanto a cidade corria solta e selvagem ao tom das lutas, pressões e alianças territoriais (ROLNIK, 1997, p. 200)

Na análise de Fernandes (2006, p. 9), o “*planejamento tecnocrático*” apresentava deficiências decorrentes de um regramento urbanístico de cunho elitista, de seu distanciamento da realidade socioeconômica e da falta de capacitação dos órgãos públicos locais. Ainda assim, mesmo que não tenha conseguido sucesso em relação aos “*objetivos urbanísticos nominalmente declarados*”, foi eficaz para os ganhos do capital imobiliário, especialmente o especulativo.

Na sua interpretação sobre o processo de urbanização no Brasil, Deák (1999) identifica, na virada de 1960 para 1970, o auge dos planos de desenvolvimento integrado, com grande espectro de abrangência envolvendo obras de infraestrutura, de renovação urbana, ordenação do uso do solo e da paisagem urbana, e até mesmo o abastecimento de serviços e de equipamentos públicos como saúde e educação pública. Para Quinto Junior (2007, p. 4), essa fase de planos pode ser caracterizada como a do “*plano-discurso*” ou “*plano inconsequente*”, na medida em que não conseguiam a efetividade esperada, para além do enorme volume de papel que agregavam.

Tanta abrangência resultava inócua com um largo distanciamento entre a teoria e a prática, seja pela falta de recursos para realizar as ambiciosas intervenções e recomendações propostas, seja pela inviabilidade ditada pelo tempo necessário à sua absorção por parte do poder público. A assimilação de tantos dados e informações implicava, minimamente, processos de análise, de discussão, de aprovação nos órgãos do

executivo e do legislativo, de implementação e de gestão de tais planos. Além dessas limitações decorrentes da abrangência e complexidade dos planos, Villaça (1999) destaca uma questão que é crucial para a efetividade dos planos: o real interesse das classes dominantes em sua aplicação. Muitas vezes, a existência de um plano, mesmo que só registrada em papel, já servia como justificativa do empenho do planejamento, que se mantinha na perspectiva de melhores condições futuras para sua aplicação.

Com o fracasso dos planos abrangentes, há um processo de enfraquecimento das tentativas e a emergência de planos setoriais voltados para aspectos urbanos específicos, como sistemas de saneamento, programas habitacionais ou planos de transporte (DEÁK, 1999). Para Villaça (1999, p. 221), é a fase dos planos simplórios, sem mapas, sem diagnósticos técnicos, que apresentam apenas “... *objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionadas possíveis [...] com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos*”. Neste período, refletindo este contexto de desmistificação dos grandes planos, é também extinto o SERFHAU, em 1974.

Tanto as abordagens abrangentes, como as fragmentadas dos planos setoriais, como as abstratas dos planos de diretrizes não corresponderam aos imensos desafios que as cidades e as metrópoles apresentavam, resultando um esvaziamento de conteúdo que levou o planejamento urbano a se isolar como atividade descolada das políticas públicas e das ações administrativas. Para Topalov (1991, p. 34), tais momentos se caracterizam pela “*crise dos saberes*” acompanhada da “*crise de projetos*”, até que se busquem novas formas de sua legitimação diante da sociedade.

O planejamento tem adotado diferentes roupagens ao longo da história recente brasileira, muitas delas contemplando conteúdos destinados a beneficiar determinados interesses de setores dominantes, propostas irrealizáveis descoladas da realidade ou, quando divergentes em relação a esses interesses, engavetados sob a alegação de falta de meios e recursos para viabilizá-los. Outra forma de se avaliar os discursos e as práticas do planejamento pode ser feita por meio da análise da evolução normativa que expresse os mecanismos de gestão, regulação e de controle do espaço urbano.

1.1.1. Características do Referencial Normativo e Instrumental de Gestão

Visto que a legislação urbanística reflete os valores de uma determinada conjuntura política e social, sua abordagem contribui para uma análise do pensamento dominante sobre a regulação do ordenamento territorial urbano. Isso se dá, na medida em que seus dispositivos sirvam como base referencial na condução de políticas públicas, na adoção do instrumental de gestão, no estabelecimento de competências e

responsabilidades intra e intergovernamentais, na mediação dos direitos e na formulação das ações e intervenções práticas.

Nesse sentido, mais do que os reflexos da legislação na constituição formal das cidades, é preciso identificar e compreender a lógica, os interesses e as estratégias que motivaram e deram forma aos conteúdos dos dispositivos legais urbanísticos. Tendo em vista a complexidade e a amplitude da legislação urbanística brasileira, cabe investigar, no âmbito desta pesquisa, os elementos mais representativos aos objetivos pretendidos, focando as principais referências normativas que contribuam com a discussão da transformação do direito de propriedade, dos instrumentos de gestão, do desenho institucional e das formas de assimilação das abordagens ambientais.

Ao discutir o conceito de “*Direito Urbanístico*”, José Afonso da Silva alerta para o caráter incipiente desta disciplina pouco consolidada, ainda em estágio de formação, mas desenvolve um estudo pautado na sua caracterização e relação com outras disciplinas jurídicas. Procura identificar os elementos de contribuição existentes nos campos do direito constitucional, administrativo, econômico, tributário, civil e no direito de construir (SILVA, 2006, p. 48, 49, 50). A partir desse repertório de informações, constrói uma definição que aborda o direito urbanístico sob um duplo aspecto, aos quais denomina “*direito urbanístico objetivo*” e “*direito urbanístico como ciência*”:

o **direito urbanístico objetivo** consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade (SILVA, 2006, p. 49).

o **direito urbanístico como ciência** é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinares dos espaços habitáveis (SILVA, 2006, p. 50).

Segundo essa classificação de José Afonso da Silva, para que o direito urbanístico possa ser definido é preciso abarcar seu duplo aspecto: pelo viés objetivo, o arcabouço normativo vigente e, pelo viés científico, o campo analítico, crítico e historiográfico responsável pela prática reflexiva que busca interpretar os processos de evolução do conteúdo do primeiro aspecto, diante das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais de períodos determinados. Sendo assim, o campo do direito urbanístico não se esgotaria no conjunto normativo objetivo, ao demandar a contribuição da esfera científica que discute, analisa, sistematiza e interpreta.

Ao discutir um balanço crítico e analítico sobre a produção de trabalhos dedicados à historiografia urbana, desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos, Feldman traça um paralelo com as condições brasileiras, apontando a ocorrência de situações semelhantes. Dentre as limitações e fragilidades apontadas, destaca-se a referência aos trabalhos de pesquisa pautados na mera listagem cronológica de repertório normativo, na

produção de biografias de planejadores, sem que haja a problematização ou contextualização de tais processos (FELDMAN, 2001, p. 35)

Cabe aqui um artifício comparativo entre esta crítica e as definições de José Afonso da Silva, em que os trabalhos de pesquisa historiográfica voltados para a produção de compilações de conjuntos normativos cronologicamente organizados se enquadrariam na sua concepção de “*direito urbanístico objetivo*”, e a historiografia problematizada, no “*direito urbanístico como ciência*”.

Outra forma de se discutir essa problematização historiográfica seria por meio de uma interpretação politizada da transformação do arcabouço normativo. A distinção adotada nesta reflexão, sobre as modalidades de planejamento, está vinculada à busca de uma problematização dos paradigmas jurídicos, em conjunto com as concepções do direito de propriedade, dos instrumentos de planejamento e gestão e das estruturas institucionais que expressem seus contextos históricos e sociais.

Em relação às correntes de pensamento presentes no direito urbanístico, Fernandes (2006, p.5, 6) alega que não há meios de se realizar uma reforma urbana para se contrapor e enfrentar a segregação socioespacial das cidades brasileiras, se não houver “... *uma profunda reforma jurídica no país: cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia ...*”. Para ele, o avanço deste padrão de ocupação socioespacial no país, e demais cidades latino-americanas, segundo princípios que levem à inclusão social e à sustentabilidade ambiental, vai depender dos resultados do embate conceitual e político “...*entre dois paradigmas conceituais jurídico-políticos distintos acerca do lugar que o Direito tem ocupado no processo de urbanização...*”.

Tradicionalmente, tem prevalecido um modelo de ordem jurídico-urbanística que dá suporte legal à especulação dos setores vinculados ao capital imobiliário. Se de um lado existem pressões por políticas urbanas mais inclusivas, de outro existem as barreiras a esses avanços por meio de uma ordem jurídica defasada em relação às conquistas sociais, de tal modo que, em conformidade com Fernandes (2006, p. 7) “... *ao longo do século XX, havia um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil*”.

De acordo com Saule Júnior (1999, p. 67, 68), o princípio de não intervenção do Estado liberal, com origens nas correntes iluministas que fundamentaram a “*positivação dos direitos civis e políticos*”, resultando em uma concepção individualista e formal dos direitos beneficia determinados interesses que fortalecem a inviolabilidade do direito de propriedade. Para José Afonso da Silva, esse entendimento, baseado no caráter absoluto da concepção da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789, “... *foi sendo*

superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito [...] até se chegar à concepção da propriedade como função social...” (SILVA, 2006, p. 72).

Ao analisar a evolução do direito de propriedade, especialmente como se apresentou na Constituição Federal de 1988, Dallari identifica uma corrente de pensamento que conceitua o urbanismo como uma atividade do Poder Público contida no segmento do Direito Administrativo, que o vincula ao “*Poder de Polícia*”. Porém, atualmente, alega que a disciplina jurídica da atuação urbanística tem adquirido autonomia ao ser enquadrada no “*Direito Urbanístico*”, cujo fundamento seria o princípio constitucional da função social da propriedade (DALLARI, 2007, p. 23).

O aprofundamento da transformação conceitual do direito de propriedade, que envolve o princípio da sua função social, presente no texto constitucional e na base da materialização das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, será objeto de discussão como um dos aspectos a serem abordados na análise das séries legislativas das vertentes urbanística e ambiental. A dicotomia entre dois paradigmas jurídicos, que colocam em contraponto os poderes absolutos e invioláveis da propriedade privada e a função social da cidade e da propriedade, deve se expressar nas análises historiográficas da legislação urbanística brasileira.

Nesta perspectiva, sob o ponto de vista da problematização do conjunto normativo no Brasil, Feldman (2005a) apresenta uma revisão bibliográfica de autores que procuraram trabalhar com a historiografia da legislação urbanística no Brasil, problematizando seus conteúdos e os contextos específicos de sua vigência. Dentre o universo da produção acadêmica mais recente, foram identificadas “*três vertentes*” principais, segundo uma tematização que também apresenta uma lógica cronológica. A primeira delas aborda os meados do século XIX, período que culminou com a promulgação da Lei das Terras, em 1850, passando pelo período do urbanismo higienista, até períodos mais recentes, marcados pelos fenômenos metropolitanos e pela informalidade dos assentamentos urbanos, conforme sintetizado no quadro seguinte.

Períodos	Conteúdo da legislação	Aspectos abordados pela produção acadêmica
1º Período: meados do século XIX	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimação da propriedade fundiária - Outorgas do poder eclesiástico - Promulgação da Lei das Terras de 1850 	<ul style="list-style-type: none"> - História da propriedade privada no Brasil - Sistema de legalização das propriedades, envolvendo a escrituração pública, as taxações de imposto predial, a ociosidade e valorização fundiária e imobiliária. - Emergência de uma nova estrutura funcional nos quadros municipais

2º Período: Primeira República	<ul style="list-style-type: none"> - Regulação da vida social, em especial das classes populares - Regulação das atividades consideradas ilegais - Emergência dos princípios higienistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decorrências da legislação e do urbanismo voltados ao saneamento das cidades - Valorização dos Códigos de Posturas, muitos deles aprovados na última década do século XIX - Agravamento dos processos de segregação social e espacial.
3º Período: sob os efeitos da expansão urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Regulação da expansão urbana - Efeitos no crescimento da informalidade por meio de parcelamentos clandestinos, cortiços e favelas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ineficácia da legislação - Relação entre a legislação e a valorização imobiliária - Efeitos da legislação nos processos de planejamento e na paisagem urbana

Quadro 4 – Sintetização dos principais conteúdos e aspectos abordados nas pesquisas recentes sobre a legislação urbanística brasileira

Fonte: FELDMAN (2005a, p. 23, 24, 25)

Uma característica comum a esses três períodos historiográficos é que, apesar das diferenças temporais de um século e meio, eles propiciam uma leitura reveladora de uma legislação, empregada como instrumento de dominação e de agravamento da exclusão social nos meios urbanos. Para Feldman (2001, p. 38), o panorama geral proporcionado por esta historiografia revela o “... caráter elitista, resultante do diálogo exclusivo entre os órgãos responsáveis por sua elaboração e os setores mais poderosos da sociedade, e seu uso como instrumento de segregação espacial”.

Vale observar que o primeiro período considerado nesta sintetização traz mais elementos de regulação fundiária da propriedade privada do que de regulação urbanística, fornecendo as bases de proteção da propriedade privada. Na análise de Quinto Junior (2007), a legislação urbanística sucedeu este período da regulamentação fundiária da propriedade, mas nasceu ainda no período colonial, fundamentada nos Códigos de Posturas, tornados obrigatórios no final do século XIX, abordando normas de alinhamento, controle das atividades nocivas, condições de higiene das edificações e espaços públicos.

Para alguns autores, essa legislação se apresenta mais sob o ponto de vista sanitário do que urbanístico. Nesse período do planejamento pautado na bandeira da saúde pública, voltado para as atividades sanitárias, os grupos profissionais mais atuantes eram formados por médicos e engenheiros, que reformularam as cidades buscando uma transformação social, pretendendo uma “transformação do ambiente material onde vivia a população mais empobrecida, como uma forma de transformar seus hábitos e valores culturais”. Os urbanistas passaram a ter mais relevância a partir da década de 20, sob a influência da experiência americana, com a introdução do planejamento e de concepções de

idades pautadas em “*princípios que estavam a meio caminho entre a filosofia social e a racionalidade técnica*”. A influência de Le Corbusier e dos princípios modernistas, muitos deles estabelecidos na *Carta de Atenas*, buscavam superar o arcaísmo das concepções passadas preparando as cidades para um contexto moderno dinamizado pela industrialização (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 104, 105).

Antes da versão modernista mais calcada no formalismo, os Congressos Internacionais dos Arquitetos, os CIAMs, principalmente aqueles realizados na primeira metade do século XX, estavam mais comprometidos com as questões sociais, especialmente com as maciças demandas habitacionais resultantes do processo de industrialização dos países capitalistas centrais. Além de terem definido alguns aspectos fundamentais do urbanismo moderno, contribuíram com inovações nos sistemas construtivos e na concepção dos espaços intra-habitacionais que refletiam as transformações sociais decorrentes de um contexto em que a mulher assumia novas posições no mercado de trabalho (MARICATO, 2000).

A despeito de a contribuição modernista ter trazido conceitos e proposições de simplificação e flexibilização da legislação; de abertura para novas técnicas e sistemas construtivos; de participação e incorporação de setores sociais na elaboração das leis, em conjunto com segmentos técnicos, a exclusão social e territorial permaneceu crescente no país (FELDMAN, 2001, p. 41, 42, 43, 44).

Ao discutir o apogeu do urbanismo racionalista e sua influência na concepção de Brasília, Monte-Mór (2008, p. 38) observa que o pensamento modernista subestimava as dinâmicas socioeconômicas desenvolvidas no espaço urbano, ao enfatizar o “... *significado simbólico [...] adquirindo força e qualidade ambiental em sua própria lógica formal, quase independente da estrutura socioeconômica que a suportava*”. Outra explicação para a ineficácia dos princípios modernistas na eliminação das chamadas “*disfunções*” urbanas, é citada por Ribeiro e Cardoso (2003, p. 105) ao atribuir “... *uma perda dos ideais utópicos presentes nas formulações originais*” no processo de difusão destas ideias nas administrações municipais e na constituição de organismos de urbanismo.

Na legislação referente ao parcelamento do solo, uma das primeiras tentativas de enfrentamento dos fenômenos de segregação socioterritorial foi a flexibilização de algumas exigências legais nos processos de licenciamento. Embora de forma incipiente e parcial, a problemática dos assentamentos irregulares e clandestinos só começou a ser incluída na legislação urbanística de parcelamento do solo, a partir do final dos anos 1990, onze anos após a promulgação da Constituição Federal. A Lei Federal nº 6.766 de 19/12/1979 incorporou em seus dispositivos legais, por meio de nova redação dada pela Lei Federal nº 9.785 de 29/01/1999, os parcelamentos de interesse social e a regularização

fundiária, estabelecendo parâmetros mínimos para as redes de infraestrutura, as dimensões de lotes e a “*imissão provisória da posse*” (art. 2º, § 6º; art. 4º, II; art. 18, § 4º).

Embora essa inclusão em norma federal tenha sido uma condição necessária, mas não suficiente, a partir dela, as práticas necessárias à execução de uma política habitacional de interesse social passaram a dispor de mais elementos para se apoiarem e se viabilizarem. Entretanto, para garantir ganhos ao provimento de moradias e condições de habitabilidade, são demandados esforços adicionais que passam, primeiramente, pelo estabelecimento desta prioridade, além de um conjunto de ações políticas, jurídico-administrativas, urbanísticas e financeiras que viabilizem projetos, recursos para financiamento e licenciamentos das intervenções. Segundo a análise de Quinto Jr., a tônica da regulação urbanística brasileira desenvolvida ao longo do século XX não incorporou instrumentos urbanísticos relacionados aos conflitos sociais urbanos, mas mecanismos e legislações voltadas para os interesses do mercado imobiliário, mantendo a chancela do “*poder de polícia*” em relação às restrições de atividades, de uso e de ocupação do solo:

A cidade é concebida como uma grande reserva de valor em que a legislação de zoneamento regular e o mercado de terras estão voltados para os empreendimentos imobiliários e não para uma política de regulação social da produção da cidade (QUINTO JR, 2007, p.4).

Para Fernandes, a informalidade urbana e a exclusão socioespacial são alimentadas por uma tensão existente com o “*civilismo e o urbanismo tecnocrático*”, mantendo o campo do direito em um contexto que reforça a ilegalidade urbana. A base conceitual empregada pelo autor para “*civilismo*”, ao qual atribui uma tradição de quase dois séculos de prevalência de uma ideologia do positivismo jurídico, está ancorada nos direitos individuais da propriedade imobiliária urbana, concebida como uma mercadoria cujo aproveitamento econômico é dado pelos interesses individuais. O direito aqui é visto como “... *um sistema objetivo, neutro e a-histórico, e que vê a lei tão-somente como um mecanismo de resolução de conflitos...*” (FERNANDES, 2006, p. 8).

Observa-se que tais referências ao legalismo liberal só passaram a ser contrapostas por meio da discussão de diretrizes e de instrumentos de regularização fundiária e de indução da política urbana, propostos em determinados períodos da história, seja na fase de discussão das *Reformas de Base* no início dos anos 1960, seja na constituição do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, nos anos 1980. No âmbito legal, seu enfrentamento começou a ser concretizado com a Constituição Federal de 1988, seguido da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, por meio da estruturação do paradigma da função social da cidade e da propriedade, que tem orientado novas formas de tratamento da política urbana. Cabe observar que a base jurídica para a noção do direito de

propriedade individual, ao longo do século XX, remonta ao Código Civil de 1916, período de população majoritariamente rural, quando apenas 10% da população viviam em cidades.

As análises do referencial normativo e do instrumental de gestão se confundem, visto que a própria legislação urbanística se torna a principal ferramenta de planejamento e de gestão, na medida em que os instrumentos de política urbana são disponibilizados pelo arcabouço legal. Os planos diretores são leis municipais, e o Estatuto da Cidade, que é uma lei federal, apresenta a peculiaridade de disponibilizar ferramentas de política urbana a serem concretizadas neste Plano, que é o recurso básico para o desenvolvimento e a expansão urbana, de acordo com o texto constitucional. Sendo assim, o plano diretor é uma lei que também é um instrumento básico, dispondo sobre as formas de aplicação de outros que servem para induzir a política urbana.

Dentre os recursos mais empregados na política urbana estão os próprios planos diretores, os planos setoriais e os planos baseados no zoneamento funcional. Estes últimos têm sido produzidos como parte de planos mais abrangentes, ou como mecanismos isolados de controle do uso e ocupação do solo urbano. Em qualquer um desses formatos, o zoneamento funcional tem recebido críticas baseadas na sua esfera de atuação restrita à cidade formal, tornando-se uma ferramenta elitista que atende os interesses do setor imobiliário, reforçando a desigualdade socioespacial presente no meio urbano.

Uma das críticas mais recorrentes no planejamento se dá em relação ao zoneamento funcionalista que, em nome do ordenamento urbano, serviria como garantia de proteção aos interesses imobiliários e aos investimentos realizados, potencialmente ameaçados pelas transformações decorrentes do crescimento urbano. Geralmente, este viés polêmico das motivações especulativas está mais associado ao emprego do zoneamento baseado em critérios funcionais. Contudo, outras formas de aplicação são propiciadas pela articulação entre o zoneamento, definido segundo critérios não funcionalistas, e os instrumentos de indução da política urbana. A despeito dessas possibilidades, para Ribeiro e Cardoso (2003, p. 113), independentemente da intenção dos planejadores, o zoneamento de uso do solo permanece como um instrumento com grande capacidade de viabilizar a segregação social urbana.

Ao questionar o lugar ocupado pelas normas no urbanismo brasileiro, especialmente com a emergência da função pública na atividade de planejamento, tanto no campo das ideias, como no campo das práticas, Feldman (2001, p. 39) levanta uma hipótese. Diz respeito a um processo de consolidação de uma visão legalista do urbanismo, a partir dos anos 1940, com o “*declínio da importância do plano como instrumento de intervenção no espaço urbano [...] ascensão da legislação como instrumento por excelência do planejamento*”. Feldman (2001, 2005a) identifica que, desde os anos 1930, tenha

ocorrido uma paulatina substituição dos planos, pelas leis de zoneamento, em sintonia com um novo formato administrativo da esfera pública, sob influência de teorias americanas alinhadas com a *“Scientific Management School”*.

Os planos, os instrumentos normativos e as instituições de gestão e planejamento que se sucederam desde os finais do século XIX apresentaram diferentes proposições, em conformidade com o contexto de cada época, porém, a despeito das bandeiras em defesa do embelezamento urbano, das posturas, da saúde pública, da racionalidade ou da eficiência técnica do planejamento urbano, as cidades continuaram a crescer sem que houvesse a universalização do acesso aos serviços e benfeitorias urbanas, materializando a exclusão e a segregação socioespacial urbana.

A supervalorização atribuída à capacidade dos planos diretores, como meios eficazes na superação dos problemas urbanos, tem sido considerada um equívoco e submetida à crítica em relação a este suposto potencial, a despeito do disposto no parágrafo 1º do Art. 182 da Constituição Federal de 1988. Em sua análise crítica de todo o processo de planejamento urbano brasileiro e, particularmente, sobre as limitações dos planos diretores, Villaça observa que as populações urbanas marginalizadas nunca pleitearam *“Planos”*, mas já se manifestaram pela conquista de políticas habitacionais e pela obtenção de uma legislação urbanística mais inclusiva (VILLAÇA, 1999, P. 232, 233; 2005).

Para Villaça, a expectativa exagerada que se cria em relação aos poderes de um plano diretor *“... ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano”*. Visto que são reflexões críticas realizadas quando o Estatuto da Cidade ainda era um projeto de lei, o autor também descarta as possibilidades de eficácia do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana como previsto na Constituição Federal. Argumenta que esta proposta não veio do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* e que a importância atribuída a esse instrumento faz parte de uma estratégia da classe dominante para que o planejamento permaneça sem condições de atacar as questões centrais da reforma urbana (VILLAÇA, 1999, p. 238). Mesmo em reflexões críticas mais recentes, ao discutir a eficácia dos planos diretores, Villaça (2005) permanece descrente em relação às suas possibilidades, vinculando as ilusões do plano diretor a três aspectos:

- a) ilusão do plano de obras: as intervenções públicas definidas no plano diretor nem sempre se viabilizam e a falsa compulsoriedade contribuiria para o descrédito do plano e reforçaria a crença de que *“... no Brasil há leis que pegam, e leis que não pegam”* (p. 44);
- b) ilusão do zoneamento: mascaram os interesses ocultos em proteger os valores imobiliários contra processos de degradação (p. 46);

- c) ilusão da participação popular: descrédito pela assimetria de atuação e poder político entre as classes dominantes e as camadas mais populares que pouco compareceriam nestes processos, na medida em que não se identifiquem com as pautas dos debates (p. 50).

No processo constituinte, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana recebeu diferentes denominações, como “*plano de desenvolvimento municipal, plano de controle do uso do solo urbano, plano de ordenamento territorial, plano ordenador do espaço urbano, planos urbanísticos*”, até se adotar o consenso pela denominação “*plano diretor*”. Dentre as várias propostas encaminhadas, algumas delas provenientes de parlamentares e, posteriormente, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, associavam a função social da propriedade ao plano diretor, o que acabou se consolidando no Art. 182 da Constituição (NOGARA, 2008, p. 96). Esta condição suscita dois tipos de desdobramentos; por um lado amplia substancialmente a responsabilidade dos planos em concretizar este princípio, mas, por outro, diante das aventadas limitações dos planos diretores, pode reduzir as possibilidades de efetivação da função social da propriedade.

Sob o ponto de vista administrativo, a descontinuidade das instâncias governamentais responsáveis pela condução da política urbana e habitacional é sintomática da profusão de planos, programas e projetos que nem chegavam a se consolidar e nem a gerar subsídios para seu aprimoramento. De acordo com Santos Junior (2008, p. 138), em termos institucionais “*a política urbana nunca foi assumida como uma política de Estado*”. Ao adotar a política habitacional como referência, no curto período de 17 (dezessete) anos, compreendido entre 1985 e 2002, este autor identificou uma profusão de órgãos federais e Ministérios envolvidos nesta atribuição:

- 1985 – 1987: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
- 1987 – 1988: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
- 1988 – 1990: Ministério do Bem-Estar Social
- 1990 – 1995: Ministério da Ação Social
- 1995 – 1999: Secretaria de Política Urbana (vinculada ao Ministério do Planejamento)
- 1999 – 2002: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (vinculada à Presidência da República)

A volatilidade caracterizada pelo “*vazio institucional*”, que marcou a história das políticas urbanas no Brasil, pode ter iniciado um processo de transformação com a criação do Ministério das Cidades em 2003, conjuntamente ao sistema de participação

propiciado pela criação do “*Conselho das Cidades*” e da realização das “*Conferências das Cidades*”, nos três níveis de gestão (SANTOS JR., 2008, p. 139).

Ao analisar a trajetória do planejamento urbano brasileiro, em período precedente ao Estatuto da Cidade, Monte-Mór atribui os sucessivos fracassos dos diferentes modelos de planejamento, à apropriação de conceitos e de propostas importadas de países centrais. Diferentemente do caso brasileiro ou latino-americano, o “*capitalismo industrial maduro*,” praticado naqueles países, proporcionou maior equidade social, menor diferença na distribuição de renda e maior participação dos grupos sociais nos processos decisórios, facilitando a resolução e superação dos conflitos (MONTE-MÓR, 2008, p. 61).

Nessa mesma linha de argumentação, para Maricato, a reforma urbana praticada nos países capitalistas centrais, a partir dos anos 40, se estruturou por meio de uma reforma que mantinha as rendas fundiárias sob forte regulação estatal, garantindo o provimento massivo de moradias infraestruturadas e com financiamento subsidiado. As tentativas de reprodução de uma “*matriz funcionalista modernista*”, fora de seu contexto original, acarretaram um descolamento que a transformou em um artifício inócuo, uma “*matriz postiça*” (MARICATO, 2000, p. 128, 136).

Em contraposição às frustradas tentativas de um planejamento eficiente, com o ressurgimento dos movimentos sociais, a partir dos anos 1970, particularmente aqueles focados nas carências urbanas e na desigualdade social, intensificou-se a crítica em relação aos modelos de planejamento tecnicista, desvinculados das forças sociais e suas aspirações. Um novo conjunto de valores passou a ser agregado nas formas de discutir e de interpretar as contradições presentes no meio urbano, desencadeando processos de mobilizações por moradias, transportes, equipamentos públicos e democratização das decisões, que culminaram com a constituição do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, e seus desdobramentos nos dispositivos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Entretanto, mesmo sob a perspectiva de um novo viés de condução das políticas urbanas, ainda permanecem críticas em relação às suas possibilidades de contribuição em relação à inclusão social. Para Ribeiro e Cardoso, pode ser apenas uma “*panacéia do planejamento participativo*” dentro de uma percepção de que “... a consulta à população poderia dotar o processo de planejamento de elementos que contrabalançassem o *tecnocratismo*”, que traduz uma concepção consolidada de planejamento e de difícil superação. Mesmo após a promulgação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, a retomada da discussão sobre o planejamento urbano estaria polarizada entre duas posturas teóricas, políticas e ideológicas. De um lado, a que eles denominam “*tradição tecnocrática*”, que teria permanecido estabelecendo as referências do planejamento no âmbito dos princípios, dos métodos e das técnicas; e de outro, a daqueles que se mantêm na postura

mais crítica e de denúncias acerca das limitações do planejamento urbano. Neste sentido, consideram que não haveria alternativas sem a incorporação de “*uma visão política da questão urbana*” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 107, 108).

No próximo tópico, serão abordados referenciais de planejamento pautados em uma condição de busca da inclusão social, por meio do princípio da função social da cidade e da propriedade, e a evolução e contribuição trazida pelo *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*.

1.2. CONFIGURAÇÕES DE UM PLANEJAMENTO PAUTADO NA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

O fortalecimento dos movimentos populares, a partir dos anos 1970, possibilitou arranjos de organização social em associações, agrupamentos e entidades em prol de melhores condições de vida urbana, viabilizando uma ampla mobilização política e social, em meados dos anos 1980, direcionada à proposição de emendas à Assembleia Constituinte. A inclusão de um capítulo constitucional sobre a política urbana estabeleceu novos referenciais jurídicos e institucionais para as práticas do planejamento e da gestão dos territórios municipais. A inclusão de exigências como o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, que estabelece limites à propriedade privada; o plano diretor, como instrumento básico da política urbana; os mecanismos de combate à ociosidade e à especulação imobiliária, e os dispositivos de regularização fundiária, são decorrentes do suporte legal definido na Constituição Federal de 1988 e, treze anos após, regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, a questão em relação ao potencial transformador desta modalidade de planejamento e gestão permanece polarizada entre aqueles que acreditam nas possibilidades de avanços com este novo repertório normativo e instrumental, e aqueles que duvidam de sua eficácia, dada a sequência de fracassos anteriores nos diferentes modelos de planejamento e as limitações das intervenções planejadas do Estado. Com base neste novo quadro jurídico e institucional, no espaço urbano como uma arena de conflitos de interesses defendidos por diferentes agentes sociais e no plano diretor como um instrumento de gestão política da cidade, Ribeiro e Cardoso definem um “*planejamento politizado*” que traria novos desafios ao planejamento e à gestão urbana:

O planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos [...] a cidade como palco e objeto de conflitos no centro do ‘diagnóstico dos problemas urbanos’ e da formulação das ‘diretrizes de desenvolvimento urbano’ [...] não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes (RIBEIRO, CARDOSO, 2003, p. 111).

Nesse mesmo sentido, Villaça reforça que os problemas a serem atacados pelos planos diretores são de natureza política e não técnica, destacando um artifício com que os interesses imobiliários costumam se proteger sob a alegação da existência de determinados “*fantasmas*” que, supostamente, pudessem causar danos ou desestabilizações nas economias urbanas. Afirma, ainda, que o grande objeto dos planos diretores é a terra urbana equipada para todos e, complementando de forma muito similar às argumentações de Ribeiro e Cardoso, alega que o processo de politização dos planos “... se caracteriza pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que aparecem claramente como conflitantes” (VILLAÇA, 1999, p. 237, 239).

Na visão de Abramo, a crise dos anos 1980, que interrompeu programas nacionais para a habitação social, tanto no Brasil como em quase todos os países latino-americanos, trouxe duas consequências nefastas, uma resultando da outra. A primeira foi o incremento da ocupação irregular de terras e a segunda, o fortalecimento do mercado informal de terras urbanas, ou quase urbanas. Alinhado com as concepções que enfatizam a importância das dinâmicas participativas de discussão e proposição, aponta como superação possível para as limitações atuais,

... uma ação pública renovada pela ampla participação popular em suas decisões e que supere a fórmula do planejamento urbano modernista em que o princípio da racionalidade instrumental delegue a poucos as decisões sobre a vida urbana de todos (ABRAMO, 2007, p.51).

Alguns autores defendem que, mais importante do que os planos diretores, é a obtenção de cidades mais democráticas, via processos participativos em que os diferentes agentes sociais discutam questões afetas à política urbana e territorial. Segundo Maricato, as entidades sociais e profissionais participantes das iniciativas relacionadas à *Reforma Urbana* não priorizaram a elaboração de planos diretores, mas, sim, a conquista de instrumentos que garantissem a concretização da função social da propriedade. Nessa perspectiva, o plano diretor era rejeitado por seu “*caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos*”. A expectativa popular era a obtenção de ações que fossem além dos planos; o que se pleiteava, de fato, era a “*gestão democrática das cidades*” (MARICATO, 2000, p. 174, 175).

Para outros autores, a obsolescência dos planos diretores reside na permanência dos fundamentos urbanísticos pautados no controle, no ordenamento e na determinação que estariam sendo superados pelas políticas mais flexíveis de convencimento, de negociação e de orientação. O que defendem é a possibilidade de se adotar o exercício da incerteza como um método de planejamento diante da complexidade, da imprevisibilidade e da dinâmica da realidade urbana, de tal modo que o êxito do

instrumento “... parece depender muito mais de um pacto socialmente compartilhado do que uma determinação legal...” (LEITÃO, 2006, p. 320; 323)

Em relação a essas últimas afirmações, cabe observar que tanto a “*gestão democrática das cidades*”, mencionada por Maricato (2000), como a constituição de um “*pacto socialmente compartilhado*”, mencionado por Leitão (2006), configuram substanciais desafios a serem enfrentados pelas administrações públicas, dada a brutal assimetria de poderes políticos e econômicos existente entre os vários grupos sociais presentes no meio urbano e nas demais escalas de gestão.

Embora exista uma tendência de valorização dos processos participativos e dos mecanismos de “*governança*” para a resolução de conflitos, para alguns autores é preciso manter uma visão crítica a respeito das limitações de tais dinâmicas. Ao discutir a sociologia dos conflitos ambientais no Brasil, Alonso e Costa questionam a eficácia da interlocução e dos resultados obtidos, bem como a atribuição de legitimidade incontestável a tais processos. Ponderam que o alinhamento automático entre as pendências e demandas e a participação, nem sempre alcançam os efeitos desejados, diante dos riscos de elitização dos processos decisórios e da obtenção de consensos parciais, muitas vezes convergentes no discurso, mas divergentes na prática (ALONSO, COSTA, 2000).

Embora esta crítica tenha sido construída em relação aos conflitos de ordem ambiental, a lógica da argumentação é plenamente aplicável ao campo das demandas sociais urbanas. De acordo com Santos Junior, existem os desafios na decodificação dos processos socioeconômicos da produção do espaço urbano, na identificação dos “... *agentes individuais e coletivos que atuam nestes processos, segundo seus interesses e valores, com suas identidades e antagonismos*” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 148).

Além das desigualdades sociais, existe um desnivelamento no poder dos diferentes agentes, agravando ainda mais estas limitações. Outra fragilidade apontada por Santos Junior é de âmbito institucional e diz respeito à profusão de administrações municipais governadas por “*coalizões políticas conservadoras*”, além da ausência de quadros técnicos em número e qualificações compatíveis com as demandas requeridas pelo “*planejamento urbano politizado*”. Além disso, as dificuldades de mobilização das classes populares suscitam questões relacionadas à agenda de discussão e aos instrumentos que têm sido propostos nos processos de elaboração dos planos diretores que não contemplam “...*as demandas concretas de segmentos populares...*” (SANTOS JR., 2008, p. 148, 149).

Por outro lado, neste campo do planejamento que busca ampliar a participação social, explicitar os conflitos e universalizar os bens e serviços urbanos à totalidade da população, por meio de um avanço nas políticas urbanas, deverá, também, ser enfrentado um embate que é de ordem jurídica. Segundo Fernandes, essa outra modalidade

de conflito reside no aprofundamento da compreensão que envolve a tensa relação estabelecida entre:

... a natureza jurídica dos direitos da propriedade imobiliária e, por outro, a definição dos limites da intervenção do poder público no domínio da propriedade – e do mercado imobiliário – através das atividades e políticas de planejamento e legislação urbanística (FERNANDES, 2008a, p. 126)

Por trás desses embates relacionados ao Direito Urbanístico e à reforma urbana, estão as propaladas diferenças entre duas concepções jurídicas vigorosamente demarcadas por Fernandes. A primeira delas, baseada no legalismo liberal, no Código Civil, na propriedade individual e na visão mercantilista e patrimonialista da cidade e da propriedade. Em contraposição a ela, os entendimentos pautados no Direito Público e no princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e da cidade, buscando uma ruptura nessa visão tradicional.

A concretização dos princípios orientadores do ideário da reforma urbana é desafiadora para a prática das políticas públicas, no âmbito da gestão municipal, ao envolver agentes públicos e privados e os diferentes atores da sociedade organizada na disputa por seus interesses diversos na produção, uso e apropriação do espaço territorial, especialmente, o urbano. Um novo campo de investigações pode ser vislumbrado dentro de um futuro próximo, com as possibilidades de sistematização e análise crítica da evolução das experiências de formulação desta nova geração de planos diretores, como parte de processos de planejamento e gestão territorial, desenvolvidos segundo o disposto no Estatuto da Cidade, permitindo uma melhor apropriação crítica destes processos de discussão, planejamento e gestão. Diante da perspectiva de construção de novos paradigmas de planejamento, Santos Junior sugere que nas experiências de planejamento urbano em curso, incluindo os processos de elaboração dos planos diretores, que

... é preciso ver nestas experiências de participação e na diversidade de práticas urbanas empreendidas pelos diferentes agentes sociais aprendizados que conformam a práxis que poderá gerar uma nova utopia do direito à cidade, capaz de desenvolver novos processos de reapropriação, pelos seres humanos, do espaço e da sua temporalidade (SANTOS JR., 2008, p. 153).

No âmbito desta pesquisa, a reflexão sobre as contribuições do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* deve ampliar a compreensão do período deflagrador de uma concepção de política urbana, que gerou as bases do arcabouço legal vigente, e para a compreensão das perspectivas de seu aprimoramento e transformação.

1.2.1. Contribuições do Movimento Nacional pela Reforma Urbana

Com o crescimento e o conseqüente fortalecimento dos movimentos populares, a partir da década de 1970, fase inicial do processo de distensão política, houve o ressurgimento de uma nova etapa de conscientização das populações urbanas. Nesta

época o modelo desenvolvimentista começava a enfrentar dificuldades diante da nova conjuntura política, trazendo de volta os movimentos sociais pautados na temática urbana.

Embora os Presidentes da República ainda não fossem eleitos pelo voto direto, com o retorno dos governos civis em meados dos anos 1980, foi colocada a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição Federal e, neste processo, as possibilidades de influenciá-la por meio de emendas populares. A retomada da vida democrática no país possibilitou a ampliação dos canais de participação e expressão da sociedade, de tal modo que as proposições relativas ao enfrentamento e à superação dos problemas sociais e habitacionais no meio urbano, abordados no “*Seminário de Habitação e Reforma Urbana*” de 1963, retornaram à pauta dos movimentos organizados entorno das carências sociais urbanas, especialmente a questão habitacional e a reforma urbana.

As considerações que fundamentaram as recomendações e resoluções finais do texto conclusivo deste seminário permitem observar a abrangência e concatenação entre os aspectos levantados no diagnóstico das condições políticas, sociais e econômicas que agitavam aquele momento da vida nacional. O evento, realizado em julho de 1963, foi promovido pelo *Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB*, com o apoio do *Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado – IPASE*, e produziu um importante documento de “*Resolução Final*”. O teor multidisciplinar das análises e proposições apresentadas reflete a participação de mais de setenta profissionais de diferentes áreas de atuação, “*como arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos, líderes sindicais, estudantis e representantes de entidades civis*”, organizados em quatro grupos de estudos (SILVA, 2003).

O seminário ocorreu em uma fase política na qual governo e parcelas da sociedade procuravam promover transformações estruturais, as denominadas *Reformas de Base*, que sustentassem as condições de modernização do país. A solução para os problemas urbanos deveria ser pautada nos marcos do padrão desenvolvimentista, como parte de um processo a ser capitaneado pela ação centralizadora de um Estado racionalista e redistributivista (RIBEIRO, CARDOSO, 1996; SILVA, 2003; BONDUKI, KOURY, 2007).

Um dos aspectos mais importantes das conclusões desse seminário reside na construção de um diagnóstico preciso e abrangente do contexto nacional e na formulação de medidas de superação, que serviram de base para uma nova visão da prática do planejamento, para os referenciais teóricos acadêmicos, bem como para os textos legais que se seguiram. Pelas resoluções produzidas, a questão habitacional deixa de ser encarada como uma política setorial urbana, e passa a ser entendida como “*uma parte significativa do locus da produção e reprodução social de seus habitantes*” (QUINTO JR., 2007, p. 2).

Ao discutir a gênese e o desenvolvimento do urbanismo no Brasil, Ribeiro e Cardoso abordam as propostas do seminário como parte de uma reforma urbana modernizadora, que trouxe o tema do planejamento para o enfrentamento dos problemas sociais, estabelecendo correlações que foram definidoras deste debate, ao enfatizar os seguintes pontos:

- a) Politização do diagnóstico desenvolvimentista;
- b) Inclusão dos problemas urbanos nas reformas de base;
- c) Intervenção de âmbito nacional por meio de políticas públicas centralizadas, racionalistas e redistributivistas;
- d) Ênfase no problema habitacional (RIBEIRO, CARDOSO, 1996).

Na sequência histórica, marcada pela intervenção militar de 1964, e na contramão do processo de politização do planejamento, a criação do BNH e do SERFHAU, em agosto de 1964, reconduz a temática urbana e habitacional para as instâncias técnicas e administrativas do poder central. Segundo Feldman “... *é parte constituinte da concepção administrativa que tem como principal característica o divórcio entre a atividade técnica e ação política e cotidiana da administração*”, acentuando o caráter técnico do urbanismo, que já vinha como característica predominante, desde os anos 1930 (FELDMAN, 2005b).

Ao enfatizar a importância de uma nova estrutura institucional como órgão centralizador para a execução da política urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos, as proposições do seminário influenciaram a criação do BNH e do SERFHAU, principalmente naqueles aspectos que não se chocassem com a ideologia conservadora do regime militar autoritário (BONDUKI, KHOURY, 2007).

Além da criação de um órgão federal centralizador das políticas, as proposições do Relatório e o Anteprojeto de Lei da Reforma Urbana mencionavam outras instâncias de gestão e de ações coordenadas, como o Fundo Nacional de Habitação, um Plano Nacional de Habitação, o Conselho Nacional de Habitação e até um Plano Emergencial com medidas imediatas focando os problemas das habitações subnormais, como etapa intermediária até se alcançar os objetivos do Plano Nacional da Habitação. Tais proposições trouxeram elementos que contribuíram, posteriormente, para a estruturação institucional e administrativa da política urbana nacional e, mais recentemente, para aquela implantada no Ministério das Cidades, criado em 2003.

Muitas das abordagens do diagnóstico do seminário já pautavam os temas de discussões em eventos promovidos por arquitetos e engenheiros desde 1931. O próprio Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB - organizou congressos em 1953 e 1954 destacando a necessidade de uma política urbana que correspondesse às demandas crescentes produzidas pelos fluxos migratórios e pela industrialização urbana. Em 1953, no III

Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte, o documento final já propunha a criação de um ministério específico para tratar da habitação e do urbanismo, sendo esta proposta reiterada no IV Congresso realizado em São Paulo, no ano seguinte. Em 1959, o Departamento do IAB sediado no Rio de Janeiro, elaborou um Projeto de Lei denominado “*Lei da Casa Própria*” que propunha mecanismos de operacionalização e de financiamento para viabilizar a política habitacional, além de propor a criação de um Conselho Nacional da Habitação. Esse documento foi encaminhado aos principais candidatos à Presidência da República daquela oportunidade, sendo retomada por João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros em 1962 (NOGARA, 2008; BASSUL, 2010).

A partir destas, e de outras contribuições precedentes, as proposições do seminário conseguiram avançar em relação ao desenvolvimento técnico e ao controle da propriedade do solo urbano, na perspectiva de se constituir instrumentos institucionais capazes de equacionar o binômio “*industrialização e planejamento*”, na expectativa de uma produção em massa para atendimento da expressiva demanda habitacional (BONDUKI e KHOURY, 2007).

Contudo, durante as duas décadas de período autoritário, houve o esvaziamento do poder legislativo, a desarticulação da sociedade civil, o aprofundamento de um modelo de planejamento descolado da sociedade e a despolitização dos problemas urbanos sob gestões pautadas em visões centralizadoras e tecnocráticas. As propostas mais avançadas e socialmente progressistas ficaram latentes, embora inúmeros anteprojetos e projetos de leis, abordando as temáticas do desenvolvimento urbano e da política habitacional, tenham voltado a tramitar a partir de meados dos anos 1970. Apesar das quase quatro décadas, de julho de 1963 a julho de 2001, muitos aspectos da estrutura institucional de gestão e controle e dos instrumentos de indução da política urbana, presentes no Estatuto da Cidade, tiveram sua formulação embrionária no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 e nos projetos de leis que o sucederam.

Neste processo, merecem destaque o próprio documento de “*Resolução Final*” das “*Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma – 1963*” e seu desdobramento no Anteprojeto de Lei da Reforma Urbana de 1963; o Anteprojeto de Lei apresentado pela Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, em 1977; o Anteprojeto apresentado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, em 1982 e o Projeto de Lei nº 775 de 1983, que dispunha sobre os meios de promoção do desenvolvimento urbano (CASTILHO, 2000; SILVA, 2003). A problematização dessas proposições, com seus contextos políticos e sociais específicos, bem como suas contribuições para as inovações contidas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade serão abordados em seção específica sobre a série legislativa da Reforma Urbana.

No trabalho de compilação documental e resgate histórico feito para o Instituto Pólis, sobre o processo dos movimentos relacionados à “*Reforma Urbana e o Direito à Cidade*”, e publicado em 1991, Ana Amélia da Silva destaca uma simultaneidade de eventos ocorridos em meados da década de 1980. Nesse período, foi desencadeada uma rearticulação social pelos direitos de melhores condições de vida da população segregada das benfeitorias urbanas. Em paralelo com a crise econômica que atingia o país, e com o questionamento da ordem política e institucional, num contexto de finalização do período ditatorial, a questão urbana e o planejamento se politizaram resgatando os temas da “*função social da propriedade*”, da “*justa distribuição de bens e serviços urbanos*”, da “*gestão democrática*” e da “*recuperação ambiental da cidade*” (SILVA, 1991, p. 11). Vale observar que a referência ao meio ambiente já se fazia presente entre as carências e precariedades urbanas.

O período compreendido entre 1986 a 1988 foi marcado pelo processo de elaboração da nova Carta Constitucional, sofrendo forte pressão dos segmentos sociais e econômicos mais conservadores, porém, em contraposição, foi também o período de participação dos movimentos sociais que haviam retornado à sua capacidade organizativa na década de 1970. Diferentes temas aglutinavam os movimentos que se mobilizavam entorno dos direitos individuais e coletivos, sociais e políticos, passando pelos direitos dos trabalhadores, direitos urbanos e de reforma urbana, reforma agrária, direito das mulheres, dos menores, dos idosos, dos negros, dos índios por melhores condições de saúde, de educação, de cultura, dentre outros (SILVA, 1991; SILVA, 2003).

O movimento adotou três princípios básicos como eixos orientadores para sua prática, que seriam o “*direito à cidade e à cidadania*”; a “*gestão democrática da cidade*” e a “*função social da cidade e da propriedade*”. Essas bandeiras procuravam enfrentar situações conjunturais que ampliavam a desigualdade e a exclusão urbana, e explicitavam a crise de credibilidade no planejamento. Ao comentar o período, Grazia (2003) alega que se constata uma perda crescente da credibilidade no planejamento urbano e territorial, o fortalecimento da perspectiva de privatização de empresas públicas prestadoras de serviços e um vácuo de proposições para o enfrentamento da situação social. Cabe observar que a esta conjuntura política conjugada à inquietação social correspondem as denominadas “*crise dos saberes*” e a “*crise de projetos*”, decorrentes da falta de legitimidade do estatuto social da ciência urbana, que depende do reconhecimento social, conforme discutido por Topalov (1999, p. 34).

Fazia parte do entendimento do “*direito à cidade e à cidadania*” a universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos, com direito a uma vida digna em um espaço “*culturalmente rico e diversificado*” que propiciasse uma vida

comunitariamente participativa. A “*gestão democrática da cidade*” implicava uma atuação submetida ao controle e à participação social, com prioridade para a participação popular. E o terceiro princípio, o da “*função social da cidade e da propriedade*”, considera a prevalência do interesse comum em detrimento do direito individual de propriedade, “*o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano*” (GRAZIA, 2003, p. 54).

Nessa abordagem das configurações de um planejamento pautado na função social da cidade e da propriedade, sob a perspectiva de um planejamento mais inclusivo e distributivo, certamente o *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* adquire relevância significativa por expressar um movimento social de amplo espectro, envolvendo diferentes segmentos da sociedade na busca de superação dos efeitos de uma crise fundada nas carências e deficiências urbanas da população de menor renda.

Em janeiro de 1985, sob a iniciativa de entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais, foi lançado o *Movimento Nacional pela Constituinte*, que passou a organizar, em diferentes cidades do país, os *Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte* contando com diferentes entidades, como *Centro de Ação Comunitária - CEDAC*; *Instituto Social de Estudos da Religião - ISER*; *Serviço de Educação Popular - SEP*; *Comissão Pastoral Operária - CPO*; *Comissão Pastoral da Terra - CPT*; *Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE*; *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE* (SILVA, 1991, p. 5).

Como resultado desse conjunto de mobilizações, o mês de março de 1987 trouxe um avanço no processo, na medida em que o regimento interno da Constituinte abriu a possibilidade de apresentação das emendas populares ao projeto da Constituição. As emendas populares, que versavam sobre diferentes assuntos, foram encaminhadas à Constituinte Federal com mais de doze milhões de assinaturas, das quais, cerca de duzentas mil relacionadas à proposta de reforma urbana (GRAZIA, 2003).

Ao aglutinar os setores ligados às questões urbanas, inicialmente o movimento recebeu o nome de “*Movimento Popular pela Reforma Urbana*”, posteriormente sendo alterado, em definitivo, para “*Movimento Nacional pela Reforma Urbana*”, de tal modo que as entidades vinculadas às temáticas urbanas que se inseriram no processo de discussão, e se responsabilizaram pela redação da “*Emenda Popular sobre a Reforma Urbana*” são aquelas relacionadas ao tema pelo campo de atuação profissional, pelas escolhas de ação política e pelos movimentos populares focados nas demandas urbanas. Dentre elas, cabe citar: a *Federação Nacional dos Arquitetos*; a *Federação Nacional dos Engenheiros*; a FASE; a *Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR*; o *Movimento de Defesa do Favelado - MDF*; a *Associação dos Mutuários*; a *Coordenação Nacional dos*

Mutuários; o *Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB* e a *Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro – FAMERJ* (SILVA, 1991, p. 5, 6).

Esse conjunto de federações e associações, que incorporou órgãos profissionais de áreas afetadas à problemática urbana, movimentos por moradia e terra urbana e moradores e mutuários, encaminhou assinaturas para suas emendas, que foram defendidas e representadas, junto à Comissão de Sistematização da Constituinte, pela arquiteta Ermínia Maricato, em 27/08/1987. A expressividade da lista de assinaturas e o conteúdo das matérias tratadas conquistaram a credibilidade necessária para sua tramitação e incorporação ao processo constituinte. A abordagem de questões que versavam sobre os temas dos direitos urbanos; da propriedade imobiliária urbana; da política habitacional; do transporte e dos serviços públicos e da gestão democrática da cidade, dispostos em vinte e três artigos, contribuiu para consolidar o *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* (SILVA, 1991; VILLAÇA, 1999; SILVA, 2003; NOGARA, 2008).

Na continuidade do processo, a palavra “*Movimento*” foi alterada para “*Fórum*”, por ser considerada mais adequada ao novo momento, após a promulgação da Constituição Federal. O primeiro *Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU* – foi realizado na sequência da aprovação da Constituição Federal de 1988, e foi organizado pelas seguintes entidades: ANPUR; *Sindicato dos Arquitetos de São Paulo - SASP*; ANSUR; *Instituto Pólis*; FASE; *Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros - FISENGE (uma articulação de oposição à Federação Nacional dos Engenheiros)*, além de atores que se envolveram na coleta de assinaturas para a Emenda Popular (GRAZIA, 2003).

Além dessas entidades relacionadas como organizadoras do evento de outubro de 1988, segundo Santos Junior, a coordenação do FNRU era composta por uma lista ainda mais ampla de entidades e associações: *Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM*; *União Nacional por Moradia Popular – UNMP*; *Central de Movimentos Populares - CMP*; *Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM*; *Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica - FENAE*; *Federação Nacional de Arquitetos - FNA*; *Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM*; *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE*; *Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP*; *Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos - COHRE Américas*; *Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB*; *Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - FENEA*; *Centro de Assessoria à Autogestão Popular - CAAP*; *Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo - ABEA*; *Fundação Bento Rubião – Centro de Defesa dos Direitos Humanos*; *Observatório das Metrôpoles IPPUR/UFRJ/FASE*; *Action Aid Brasil* e *Habitat para Humanidade Brasil* (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 139, 140).

A reprodução dessas listagens procurou ilustrar a diversidade de associações e de entidades, de diferentes áreas de atuação, que participaram do processo que culminou com a obtenção de algumas conquistas no campo das políticas públicas urbanas. A mobilização e a coesão social do movimento resultaram em proposições que, conjugadas à pressão popular, puderam influenciar algumas decisões congressuais. A especificidade do momento político brasileiro viabilizou a aglutinação dos setores progressistas da Igreja Católica, de lideranças de movimentos urbanos, de setores não governamentais, de técnicos de assessoria aos movimentos urbanos, de órgãos de classe e de intelectuais ligados ao tema urbano. O principal fator de articulação do movimento foi a aproximação entre o movimento popular e os setores técnicos envolvidos na questão urbana, direcionados para um objetivo comum, o de buscar uma plataforma única de proposições e a posterior inserção das questões urbanas na nova carta constitucional. Sob tal contexto, o *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* esteve marcado por um forte componente ideológico que serviu como um ponto de partida crítico e propositivo:

... calcado na realidade urbana, no intuito de politizar o debate com a apresentação de novos paradigmas conceituais e metodológicos sobre a questão [...] ao mesmo tempo em que retrata esse diagnóstico caótico, denuncia a desigualdade social e territorial presente nas cidades (SILVA, 2003, f. 95).

Além do esforço de aglutinação interna, entre as diferentes entidades participantes, o movimento procurou construir articulações externas no âmbito de outros movimentos sociais, nos sindicatos, nos partidos políticos e com parlamentares, na expectativa de inserção das propostas na nova Constituição. Cabe observar que existem críticas em relação à fragmentação e desarticulação do movimento após 1988, mas, para Saule Junior (1999), o que houve foi o afloramento de outra fase de mobilização e articulação voltada para as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais.

Embora seja recorrente a afirmação de que esse movimento tenha influenciado a introdução do capítulo de política urbana, o texto constitucional revela incorporações conceituais, relacionadas aos direitos coletivos e difusos, bem como à função social da propriedade, pulverizada em outros capítulos. Dentre eles, no capítulo “*Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*”, no Inc. XXIII do Art. 5º, que garante que a propriedade deve atender a sua função social, e naquele que trata “*Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*”. O *caput* do Art. 170 aborda a ordem econômica e a justiça social, segundo determinados princípios, dos quais a “*função social da propriedade*”, presente no Inc. III é um deles, assim como a “*defesa do meio ambiente*”, no Inc. VI (BRASIL, 1999). A evolução dos conteúdos abordados nos textos constitucionais será objeto de análise e reflexão na próxima seção, que tratará das séries legislativas e, neste caso específico, da Série Constitucional.

Para Fernandes (2010, p. 60), assim com para Santos Junior (2008, p. 139, 140), é preciso destacar a importância do FNRU que, ao congregiar diferentes segmentos sociais, teve um papel fundamental no conjunto de conquistas até na história urbana recente. Os objetivos mais relevantes no período de sua criação foram atingidos a partir do ano 2000, na seguinte sequência cronológica:

- a) Incorporação do direito social de moradia na Constituição, o que foi viabilizado por meio da Emenda Constitucional nº 26 em fevereiro de 2000;
- b) A aprovação do projeto de lei federal de regulamentação do capítulo constitucional que tratava da Política Urbana, o que foi concretizado com o Estatuto da Cidade em julho de 2001;
- c) A criação de um aparato institucional de âmbito nacional que promovesse o planejamento e a política urbana, equacionado por meio da criação do Ministério das Cidades em 2003;
- d) A aprovação de um projeto de lei de iniciativa popular pleiteando a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que foi obtido por meio da Lei Federal nº 11.124 em junho de 2005.

Além dessas contribuições mais recentes, citadas por Fernandes e Santos Junior, o FNRU teve participação importante na CNUMAD, a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, ao lançar o *“Tratado por Vilas, Povoados e Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”*, publicado pela FASE. Houve também a representação na Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, o Habitat II, realizado em Istambul em 1996, influenciando diretamente no documento apresentado pela delegação brasileira, especialmente, no texto que tratava do *“reconhecimento da moradia como um direito fundamental a todo cidadão”*. Em 1996 o FNRU foi responsável pela elaboração de diretrizes destinadas a um Plano de Ação nacional, e que foi aprovado na *“Conferência da Sociedade Civil pelo Direito à Moradia e à Cidade”* (SAULE, 1999; SILVA, 2003; GRAZIA, 2003, p.57).

Para o objeto desta pesquisa, as participações do FNRU em eventos relacionados à temática do meio ambiente apresentam especial relevância para as análises das modalidades de interações que vêm sendo constituídas entre as duas vertentes consideradas. No próximo capítulo será abordada a Vertente Ambiental, por meio da discussão das primeiras manifestações, no Brasil, acerca de uma preocupação de ordem ambiental, e dos discursos e práticas do *Movimento Ambientalista Brasileiro*.

CAPÍTULO 2

VERTENTE AMBIENTAL

Historicamente, o processo de interação homem e natureza tem se expressado sob formas distintas, desde aquelas baseadas na mitificação mediada por crenças e ritos de sacralização do inexplicável, passando pelas relações de obtenção da sobrevivência, de conquista de territórios desconhecido, pelas relações de cunho utilitarista, pautadas na espoliação ou no uso do poder da ciência e da tecnologia na exploração do estoque de riquezas naturais disponíveis e infindáveis, até as posturas de reconciliação, trilhadas no viés conservacionista e protecionista, em ascensão nos tempos correntes. Uma explicação para esta multiplicidade de tipologias de interações, muitas vezes com ocorrências simultâneas, pode ser encontrada nas investigações da antropologia moderna, nas quais as mudanças de paradigma foram construídas a partir do entendimento de que a natureza seja uma representação de cunho cultural (CARIELLO, 2010).

Trazendo tais entendimentos para o universo expansionista e colonizador europeu, as formas de apropriação do território brasileiro refletiram sua condição de colônia tropical, submetida às práticas de domínio do colonizador diante de uma natureza “*rica e exuberante*” a ser desvendada e explorada. Ao discutir o grande interesse dos impérios e nações colonizadoras pela diversidade botânica e mineral existente nas colônias tropicais, Sevcenko (1996) observa que as formas de percepção dos conquistadores europeus ocorreram segundo dois momentos sensoriais distintos na interação com o novo território a ser desbravado. Inicialmente, teria ocorrido um “*impulso desejante*” pela atraente aproximação de uma paisagem que se revelava indevassável e, ainda, intocada.

... sentem os cheiros, tocam a vegetação, as areias finas, sentem o calor ou o frescor do ambiente [...] vê nessa paisagem a fonte de um ato de adoração e a projeção de um ato de desejo [...] a paisagem é a coisa amada, e é por isso que pintam ou produzem imagens, ilustrações, ou então escrevem, fazem poesia a respeito da natureza assim transfigurada em objeto do desejo (SEVCENKO, 1996, p. 110).

O segundo momento de percepção implicou na conquista marcada pelo caráter dominador do colonizador, acompanhada do enfrentamento agressivo, de contato direto com uma natureza desconhecida, a ser desvendada em busca da extração das riquezas que determinavam seus atos e intervenções.

... o que o colonizador tem diante de si não é mais a paisagem, o que ele tem diante de si é o sertão bravio [...] porque o ato realmente dignificante desse indivíduo é o desbravamento [...] desbravar, romper aquela virgindade nativa, e agressivamente impor o seu controle e o seu domínio sobre a natureza [...] que, por sua vez, aparece aqui como o inimigo a ser vencido e a ser espoliado (SEVCENKO, 1996, p. 110, 111)

A história se incumbiu de revelar a preponderância da segunda percepção apontada por Sevcenko, na medida em que a modalidade de interação mais destrutiva entre o colonizador e a natureza tropical, foi a que de fato se difundiu. A percepção inicial do colonizador diante da natureza da costa brasileira foi também descrita por Marcondes (2005, p. 22) como um “*reencontro do Éden*” em que prevalece o mesmo “*impulso desejan*te” retratado por Sevcenko.

Outro documento histórico emblemático, e que registra este deslumbramento original, pode ser encontrado na carta de Pero Vaz de Caminha em 1º de maio de 1500, ao descrever a ingenuidade dos nativos e as belezas paradisíacas da, então denominada, “*Ilha de Vera Cruz*”. Embora a carta de Caminha não faça menção ao pau-brasil, ainda não identificado como primeira riqueza a ser explorada, destaca a quantidade de águas “*infinitas*” que dariam um ótimo aproveitamento agrícola à Coroa, bem como a responsabilidade cristã de salvar os nativos de sua condição pagã.

Até agora não pudemos saber se há ouro ou prata nela, ou outra coisa de metal, ou ferro; nem lha vimos. Contudo a terra em si é de muito bons ares frescos e temperados como os de Entre-Douro-e-Minho, porque neste tempo d'agora assim os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infinitas. Em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo; por causa das águas que tem! Contudo, o melhor fruto que dela se pode tirar parece-me que será salvar esta gente (NUPILL, 2010).

O interesse colonialista pela diversidade de riquezas naturais que emergiam das latitudes tropicais ensejou uma série de ciclos de extração botânica, cultivo vegetal e extração de minérios, que moldaram um caráter predatório às ocupações e expansões territoriais brasileiras. Para Sevcenko (1996, p. 119), que inicia sua reflexão acerca da denominada “*guerra verde*”, a partir do encantamento europeu diante da paisagem natural intocada, a transformação da natureza brasileira pode ser representada por uma conjunção de opostos que, segundo o autor, teria levado “*do paraíso à carcaça*”.

Tais tendências de longo prazo influenciaram a legislação e as políticas ambientais que foram sendo introduzidas no país, lembrando que a normatização relacionada ao meio ambiente remonta ao período colonial. Em 1602 a pesca da baleia já era regulamentada para que se tivesse um controle de sua exploração, assim como se fez, três anos após, com a regulamentação do pau-brasil (ROCCO, 2002).

Apesar da legislação precoce, permaneceu o crescente processo de comprometimento da biodiversidade e do esgotamento dos recursos naturais do país. Nesse aspecto, o Brasil tem características peculiares, uma delas, a presença de um elemento da

natureza no próprio nome, o pau-brasil que foi largamente explorado como árvore da Mata Atlântica de grande valor comercial. Como primeiro recurso natural a ser explorado, o pau-brasil prometia grande rentabilidade, pela quantidade de exemplares presentes em vastas regiões do país. Paradoxalmente, e a despeito de tanta abundância, ao questionar as origens do sistema de doações de terras do período colonial, que conciliou a concentração do poder político ao poder fundiário privado, Drummond explicita o recorrente problema desta distribuição no Brasil:

A tendência histórica mais crucial para entender a moderna legislação e política ambientais é a crônica falta de controle governamental sobre as terras públicas do país, combinada com a falta de uma política democrática de terras [...] como a terra é um conjunto complexo de recursos naturais [...], essa falta de controle sobre o acesso a ela e sobre o uso dela tem afetado decisivamente as práticas sociais e políticas ambientais (DRUMMOND, 1999, p. 129).

Essa afirmação de Drummond é ilustrativa das contradições presentes nas duas vertentes, tanto na urbanística como na ambiental, em relação à questão fundiária, o que remete ao direito de propriedade imobiliária, um dos aspectos discutidos nas peças legais componentes das séries legislativas selecionadas.

A gestão das terras públicas do país passou por sucessivas transferências de responsabilidades entre União e estados. O artigo 64 da Constituição Federal de 1891, sob inspiração da descentralização dos Estados Unidos, passou a responsabilidade aos estados, o que tornava as decisões de concessões mais próximas dos interesses políticos locais, mais vulneráveis ao clientelismo provincial. Segundo Drummond (1999), tal situação favoreceu o surgimento de latifúndios que, pela abundância do recurso, tratavam o solo de forma menos cautelosa. O autor aventa a hipótese de que, se a terra tivesse se tornado mais acessível aos pequenos e médios produtores estáveis, os cuidados com a conservação do solo alcançariam melhores resultados.

As próximas três Constituições, de 1934 (art. 130), de 1937 (art. 155) e de 1946 (art. 156, § 2º) mantiveram a gestão deste patrimônio fundiário público com os estados, apenas alterando suas disposições em relação à possibilidade de desapropriação de terras particulares, ou definindo dimensões máximas de 10 mil ha (dez mil hectares) para as concessões. O controle da União retornou apenas por meio de Emenda Constitucional de 10/11/1964. Com isso, após setenta e cinco anos da Proclamação da República, a União recobrou a autoridade legal sobre as terras públicas do país, completando um longo período sem um controle centralizado que pudesse traçar políticas sociais, de cunho redistributivista, ou políticas ambientais, de cunho protecionista.

Analisando a formação territorial e as políticas ambientais no Brasil, Moraes também identifica uma determinação colonial nos padrões de organização do espaço, na configuração da estrutura do território e nas formas de apropriação dos recursos naturais,

que marcaram o processo de colonização brasileira. As elites governamentais atribuíam ao país a conotação de um espaço a ser conquistado e explorado, dentro de um entendimento desprovido do conceito de nação, fazendo que o alvo prioritário das políticas públicas fosse o próprio território e não a população, de tal modo que:

A expansão territorial – despovoadora na perspectiva dos índios, povoadora na perspectiva do colonizador – marcou o desenvolvimento histórico [...] o país foi construído consoante com a apropriação de terras, tendo na conquista espacial um forte elemento de identidade e coesão social [...] um padrão de ocupação intensivo, do ponto de vista dos recursos, e extensivo, no que tange ao espaço [...] atribuindo-lhe um sentido expansionista ‘civilizador’... (MORAES, 1999, p. 44, 45).

Além da pesca da baleia, os outros dois regulamentos considerados como precursores da abordagem conservacionista, embora o que prevalecesse fosse o interesse comercial, dizem respeito à extração do pau-brasil, o primeiro recurso natural brasileiro a ser submetido à exploração intensiva, seguida de uma quase depleção. O primeiro *Regulamento do Pau-Brasil* foi de 12/12/1605, e instituiu as permissões especiais para seu corte, e o segundo dizia respeito a uma ordenação real de 1797 que tentava proteger os exemplares remanescentes ameaçados de extinção.

Como o pau-brasil era explorado em regime de monopólio real, os regulamentos não eram movidos por uma preocupação conservacionista com a espécie, mas pela manutenção dos benefícios da Coroa Portuguesa em preservar um recurso natural que gerava expressivos dividendos. Essa conduta em relação ao pau-brasil é emblemática de uma suposta motivação ambiental que, de fato, se prende a razões comerciais, revelando que nem sempre uma lei que restrinja o uso de um recurso natural seja o que, atualmente, se denomina uma regulamentação ambiental (DRUMMOND, 1999, p. 131; ROCCO, 2002).

No período colonial e pré-republicano, foram editadas outras normas que abordaram elementos da natureza, dentre elas, a proibição do corte de árvores nos manguezais, em 1760, e outra que declarava a vegetação marginal ao mar e aos rios que desembocavam no mar, como propriedade exclusiva da Coroa Portuguesa. Após a proclamação da República, cabe destacar o Código Civil Brasileiro de 1916, que, apesar de ter alguma abordagem ambiental, adotava um “*conceito ilimitado da propriedade privada*” (ROCCO, 2002, p. 11)

Trazendo essas relações para o contexto atual, Dias (1997, p. 18) discute a estrutura ecossistêmica da ecologia urbana, observando que as concepções pautadas na subjugação da natureza às necessidades humanas vêm acompanhadas da ideia de que o meio ambiente seja uma “... *fonte inesgotável de recursos, sempre disponíveis, e sem custos...*”. Tal visão, fundada na infinitude dos recursos naturais e dos serviços ambientais, tem mantido procedimentos que podem desestabilizar os sistemas que mantêm a vida,

podendo acarretar prejuízos aos *habitats*, tanto pela degradação urbana como pelo comprometimento do patrimônio ambiental:

O ser humano [...] remove a vegetação natural, constrói e destrói sistemas de drenagens, impermeabiliza, compacta o solo, espanta ou aniquila a fauna local, altera o padrão de absorção e reflexão da radiação solar local, introduz fontes de excreção de gases poluentes, resíduos sólidos tóxicos, esgotos e rejeitos líquidos industriais, e uma fabulosa emanção de calor [...] as mudanças induzidas pelo ser humano ocorrem mais rapidamente e geralmente são mais difíceis de serem revertidas (DIAS, 1997, p. 19).

Nas abordagens que a literatura especializada tem feito sobre a crise ecológica, e os efeitos da intervenção humana na natureza, existe um consenso de que o comportamento humano predatório não é novo, mas haveria uma inquestionável novidade na escala e na potencialidade dos instrumentos de predação atuais, portadores de uma letalidade, historicamente inédita. Tanto a devastação ambiental, como as preocupações com o meio ambiente são antigos, porém a diferença reside no grau crescente dos impactos causados (VIOLA, 1987; MARCONDES, 2005).

Abordando o fenômeno da urbanização sob um olhar interdisciplinar, Spirn (1995) discute a relação entre as cidades e os processos naturais, sob a ótica da presença dos elementos da natureza no desenho da cidade. Pondera que, para além dos bosques, parques, praças e áreas verdes, também o concreto, o vidro, o asfalto e o aço são parte de uma natureza transformada. São resultantes dos processos de apropriação da areia, das rochas, das águas, dos minérios, do petróleo e de outros materiais, sucessivamente alterados em artefatos e obras humanas.

Dentro dessa dinâmica transformadora, a urbanização, entendida como um fenômeno mais amplo do que as manchas urbanas consolidadas, é um fato concreto que detém um potencial extraordinário de expansão no mundo contemporâneo. Porém, especialmente a partir das últimas quatro décadas do século XX, diferentes estudos e pesquisas têm alertado a respeito do crescimento exponencial do consumo de recursos naturais e energéticos, do comprometimento da biodiversidade, bem como do potencial de contaminação por produção de rejeitos de toda espécie. A conjunção desses fatores tem provocado uma relação desequilibrada na base física do planeta, o que coloca em cheque a racionalidade das formas tradicionais de desenvolvimento, os mecanismos de distribuição dos benefícios decorrentes deste crescimento e a lógica do sistema econômico sob a qual se configuram.

Na discussão que constrói acerca das perspectivas futuras para a inovação social e a sustentabilidade, Dowbor (2007, p. 109) identifica um grande desafio no enfrentamento da “*sinergia*” existente entre os problemas sociais e ambientais e suas implicações nos processos de redução das desigualdades e no resgate do meio ambiente.

Diante das alterações antropicamente induzidas nos fenômenos climáticos extremos, argumenta que um futuro “*acerto de contas*” do controverso aquecimento global não será realizado sem substanciais transformações nos mecanismos de mercado, que exigirão estratégias de gestão, para além dos imediatos interesses econômicos.

Ao analisar os conteúdos dos discursos do chamado “*planejamento racional*” em contraposição aos discursos relacionados à proteção ambiental, Topalov levanta a hipótese de uma “*reviravolta nas representações*” ou uma “*ruptura cognitiva e prática de amplitude comparável à da substituição de um paradigma por outro*”. Segundo ele, um dos indícios para tal convicção estaria na própria percepção de alteração do vocabulário, realizada a partir de uma “*análise léxica*” das comunicações e conferências apresentadas nos últimos anos, embora reconheça os desafios em se estabelecer novos referenciais norteadores das práticas e das reflexões, nas quais

... a imposição de um novo paradigma implica uma mutação das representações eruditas da ordem e desordem do mundo, ao mesmo tempo em que implica uma redefinição dos objetivos legítimos da ação e dos métodos aceitáveis da mesma (TOPALOV, 1997, p. 21, 22).

Entretanto, o autor alerta para a necessidade de precaução ao se distinguir uma “*moda*” passageira do que poderia ser uma “*virada histórica*”. Para ele, nesse processo seria superada uma das principais matrizes do paradigma do planejamento racional, a ciência das cidades, deflagrada no início do século XX a partir do enunciado fundador de uma “*questão urbana*”, com origem na constatação de uma desordem urbana. A entrada no regime de acumulação capitalista industrial provocou a busca de uma nova ordem espacial, à qual correspondeu uma nova ordem social que, atualmente, estaria em um ponto de ruptura segundo dois desdobramentos. O primeiro pela contraposição presente na relação entre a sociedade e a natureza, e o segundo, na relação entre o âmbito nacional, representado pelo Estado-nação e o âmbito planetário, como a nova escala de atuação (TOPALOV, p. 23, 24, 29).

Exemplo do planejamento racionalista, o modernismo das concepções urbanísticas e edíficas de Le Corbusier pautava o ordenamento espacial segundo critérios ambientais baseados em proposições paisagísticas que compunham jardins formais e confinados em suas delimitações (Mascaró, 2008). Sob determinados aspectos, a forma de controle e enquadramento da natureza remete aos mesmos desafios enfrentados pelos colonizadores dos séculos XV e XVI, diante da exuberância nativa dos territórios tropicais a serem desbravados e explorados. Além do distanciamento de uma visão mais integrada com o ambiente natural, o pensamento modernista também tem sido criticado por sua visão funcionalista e segregacionista da cidade, ao negar uma morfologia que seja compatível com uma escala social que contemple os indivíduos e suas aspirações, pela diversidade que

confere vitalidade e sentido ao meio urbano. Essas concepções de planejamento produzem, além da segregação na esfera social, também na ambiental, como externalidades alheias à dinâmica urbana previsivelmente ordenada.

Nas últimas décadas, com o recrudescimento da crise ambiental e urbana, tem aflorado, com maior ênfase, a noção de “*sustentabilidade*” como uma perspectiva a ser perseguida na obtenção de uma condição qualificada que perdure e se preserve ao longo do tempo. Na escala do fenômeno urbano, tem significado a possibilidade de se optar pela correção de rumos, buscando aqueles pautados na obtenção de cidades com organizações sociais e estruturas econômicas mais aptas a se preservarem por uma escala de tempo mais longa. Independentemente da adesão aos seus pressupostos e fundamentos, ou às inúmeras críticas em relação aos seus termos e à banalização de sua prática discursiva, o fato é que a noção de “*cidades sustentáveis*”, de “*estratégias sustentáveis*”, de “*projetos sustentáveis*” e outras composições similares se consolidaram como um paradigma de atuação.

Esse referencial tem sido cooptado por diferentes agentes sociais e está presente no meio acadêmico, governamental, não governamental e empresarial como uma perspectiva. Mesmo que de forma retórica, procura incluir em seus processos e procedimentos, no mínimo, os parâmetros relacionados à proteção do patrimônio ambiental e à ampliação da equidade social, como garantia para a perpetuação de recursos e serviços necessários à preservação da vida humana.

Ao discutir o desenvolvimento urbano sustentável, indagando se haveria nele uma “*contradição de termos*”, Costa (2000) faz uma abordagem abrangente e questionadora em que busca identificar as diferentes correntes de pensamento que têm tratado a problemática ambiental. Nesse percurso de busca de conteúdo e precisão para tais termos, discute os enfoques conservacionistas, os que associam o desenvolvimento econômico à preservação ambiental, aqueles baseados nas definições formais difundidas pelas conferências internacionais, os da ecologia política e os da vertente pós-estruturalismo. Afirma que as proposições baseadas nas novas formas de gestão e na participação comunitária passam por enfoques conservadores e progressistas, de tal modo que o conceito de desenvolvimento sustentável seria um grande “*guarda-chuva*” capaz de abrigar várias correntes distintas:

Tal abrangência, se, por um lado, tem o mérito de alinhar iniciativas e propostas de diversas origens, por outro, ao evidenciar a imprecisão do conceito, tende a banalizá-lo, a transformá-lo em peça de retórica e, portanto, insustentável por definição [...] é um dilema que, no momento, se busca superar (COSTA, 2000, p. 62)

Nesta mesma linha crítica da falta de consistência do termo, ao discutir a recíproca omissão entre a Agenda Ambiental e a Agenda Urbana na construção do direito à

cidade, Martins observa que a “*Sustentabilidade - garantia para as presentes e próximas gerações*” constitui uma noção central que une estas duas agendas, entretanto,

Expressam hoje ideias e conteúdos bastante diversos, dependendo da ótica de quem os utiliza. Por trás das palavras existe uma disputa ideológica que não fica explícita. O modelo de consenso neoliberal que despolitiza as relações sociais, escamoteando ou naturalizando todas as formas de conflitos, também captura o termo Sustentabilidade (MARTINS, 2006, p. 44).

Embora a utilização destes termos “*desenvolvimento sustentável*” ou sua versão mais sintética, “*sustentabilidade*”, venha sendo debatida e questionada, de forma mais intensa, há mais de duas décadas, o fato é que tal adjetivação vingou e tem deixado seus registros mesmo em marcos legais como o Estatuto da Cidade. Em que pesem todas as críticas à falta de conteúdo e definição científica, a referência às “*idades sustentáveis*” está presente no inciso I do Art. 2º desta lei federal, mesmo que sua interpretação possa variar de acordo com conjunturas e contextos de cada local.

Dentro desse referencial das cidades sustentáveis cabe investigar o documento final produzido para um projeto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o *PNUD BRA/94/016*, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente brasileiro, elaborado pelo Consórcio Parceria 21, formado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, Instituto Social de Estudos da Religião - ISER e Rede de Desenvolvimento Humano - REDEH. As disposições relativas às “*Cidades Sustentáveis*” são destinadas à formulação de políticas públicas alinhadas com os princípios de desenvolvimento sustentável definidos na *Agenda 21* e na *Agenda Habitat* (BRASIL, 2000, p. 7, 8).

Considerando a importância do planejamento e da gestão territorial para as reflexões desenvolvidas neste trabalho, cabe analisar as proposições presentes neste documento, na medida em que estabelece quatro estratégias de sustentabilidade urbana, consideradas prioritárias para as cidades brasileiras, das quais duas são relacionadas ao planejamento urbano:

1. regular o uso e a ocupação do solo urbano e o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, através da promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental;
2. promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade.

Embora sejam afirmações genéricas, recorrentes em documentos produzidos com propósitos semelhantes, elas trazem palavras-chave coincidentes com aquelas presentes nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, enfatizando os vínculos entre a questão urbana e ambiental. Vale destacar a menção feita à “*qualidade ambiental*”, como

um dos requisitos para melhorar as condições de vida, e à “*dimensão ambiental*”, como parte do processo de planejamento e gestão democrática da cidade.

Com o intuito de detalhar e consolidar essas proposições, o documento aponta desdobramentos dessas estratégias, formulando algumas diretrizes principais. De quinze propostas iniciais, relacionadas à regulação do uso e ocupação do solo, foi realizado um reagrupamento que as sintetizou em quatro diretrizes principais:

- a) fortalecimento da dimensão territorial no planejamento governamental nos três níveis de governo [...] articulação [...] cooperação...;
- b) produção, revisão, consolidação e implementação de instrumentos legais federais, estaduais e municipais de maneira a ajustá-los às necessidades surgidas [...] em particular quanto ao direito ambiental e a função social da propriedade;
- c) políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional, através do combate à produção irregular e ilegal de lotes [...] linhas de financiamento para locação social [...] recuperação de áreas centrais para ampliar o acesso à moradia;
- d) melhoria da qualidade ambiental das cidades, através de ações preventivas e normativas de controle dos impactos territoriais dos investimentos públicos e privados, do combate às deseconomias da urbanização...

Essas quatro diretrizes, desdobradas da estratégia 1, apresentam vínculos explícitos com os quatro aspectos selecionados para abordagem das séries legislativas que foram analisadas nesta pesquisa. A primeira delas destaca questões que envolvem a articulação e a cooperação entre os níveis de governo em relação à gestão territorial e que, no âmbito deste trabalho, foram sintetizadas como **desenho institucional**. A diretriz “b” menciona os instrumentos legais necessários ao cumprimento do direito ambiental e da função social da propriedade, que apresenta similaridades com os conteúdos buscados na abordagem da evolução do **direito de propriedade**. A diretriz “c” enfatiza as questões fundiárias de acesso à terra, políticas habitacionais e recuperação de áreas centrais que dependeriam da formulação e aplicação dos **instrumentos de política e gestão urbana**. A diretriz “d” faz uma referência direta e clara ao aspecto que, no âmbito deste trabalho, está se denominando **abordagem ambiental**.

Complementarmente, a estratégia 2, que aborda o desenvolvimento institucional, a capacitação da gestão, a dimensão ambiental e a efetiva participação social nos processos decisórios gerou as seguintes diretrizes:

- a) aspectos espaciais do planejamento e da gestão, envolvendo a necessidade de planejamento e políticas nas várias escalas e adequados às características regionais...;
- b) institucionalização dos órgãos, processo, mecanismos e instrumentos de gestão, garantindo a incorporação da dimensão ambiental neste conjunto...;

c) política habitacional, incorporando os aspectos de sustentabilidade ambiental nos programas, projetos e empreendimentos que se associam à geração de emprego e renda...;

d) saneamento ambiental, voltado para a necessidade de avanços no campo da regulação garantindo [...] universalização do atendimento e qualidade ambiental na prestação dos serviços;

e) transporte e trânsito, envolvendo os aspectos de gestão e operação [...] e participação da população nas decisões e fiscalização;

f) integração entre as políticas urbanas e rurais, visando a complementaridade das atividades e a redução dos impactos ambientais [...] seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população.

Neste caso, a diretriz “a”, que destaca os aspectos espaciais do planejamento e da gestão em suas múltiplas escalas, pode ser correlacionada com o **desenho institucional**. A “b” tem correspondência direta com a **abordagem ambiental** e a “c”, aborda a questão da política habitacional pelo viés socioeconômico, da geração de emprego e renda e pelo viés ambiental, podendo ser sintetizada em uma **abordagem socioambiental**, assim como a referência ao saneamento ambiental da diretriz “d”. A “e” enfoca a especificidade dos serviços urbanos de transporte e trânsito, relacionados ao controle social que, embora sejam aspectos relevantes da gestão urbana, não apresentam um vínculo direto com os aspectos selecionados para abordar a legislação no âmbito deste trabalho. E, por fim, a diretriz “f” tem uma interface envolvendo dois aspectos: o **desenho institucional** e a **abordagem ambiental**.

Cabe destacar que os processos de elaboração deste documento das “Cidades Sustentáveis” e da finalização do Projeto de Lei que gerou o Estatuto da Cidade tiveram períodos de simultaneidade. Tal observação se deve ao fato de que existem semelhanças entre esta diretriz “f” e o inciso VII do Art. 2º do Estatuto da Cidade, em que são arroladas as diretrizes gerais. A similaridade presente nos dois documentos diz respeito à integração e à complementaridade entre as atividades urbanas e rurais. Por exemplo, no *Documento Final do Relatório Cidades Sustentáveis* destaca-se a seguinte referência:

f) integração entre as políticas **urbanas e rurais**, visando a **complementaridade das atividades** e a redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população (BRASIL, 2000, p.9).

Assim como na Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade – há a seguinte citação:

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 (BRASIL, 2001).

Nesse documento, o direito de propriedade aparece vinculado à função social da propriedade e ao direito ambiental, produzindo interfaces entre as duas vertentes adotadas neste trabalho. Para Rocco, o direito ambiental é inovador, na medida em que

parte de uma conotação de direito difuso, sem determinação de “*polo ativo*”, o que relativiza o direito privado. No campo conceitual, traz uma singularidade em relação aos outros ramos do direito, por não ser individual e nem coletivo, justamente por ser difuso, caracterizando-se como um “*direito sem determinação de seus destinatários, isto é, todos e qualquer um são legítimos para pleitear defesa*” (ROCCO, 2002, p. 15, 16).

Outras características apontadas por Rocco em relação ao direito ambiental, dizem respeito à sua transversalidade, que pode alterar conceitos de outras áreas, e à forma horizontal de estabelecer relações com os demais ramos do direito. Como exemplo destas condições, cita a penalização das pessoas jurídicas que tenham causado ações lesivas ao meio ambiente. Para ele, são inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Federal 9.605 de 12/02/1998, a Lei dos Crimes Ambientais, porém ainda persistem muitas fragilidades aplicativas diante das estruturas convencionais e conservadoras do direito (ROCCO, 2002).

Vale ressaltar, também, a problematização trazida por Edésio Fernandes envolvendo o direito ambiental e a questão fundiária. Sua preocupação reside no fato de que o crescimento da ordem jurídico-urbanística esteja se dando de forma dissociada do crescimento da ordem jurídico-ambiental, quando afirma em relação a esta última ordem:

... ainda que afirme nominalmente interesses sociais e direitos coletivos de preservação ambiental, geralmente parte de um pressuposto de um meio ambiente naturalizado, abstrato, sem base fundiária – e, por conseguinte, não enfrenta a estrutura fundiária concentrada e os profundos conflitos de direitos de propriedade historicamente existentes nas cidades latino-americanas (FERNANDES, 2006, p. 9).

Uma das chaves para a compreensão dessa relação ambígua entre o direito ambiental e os direitos coletivos, recrudescentes nos conflitos socioambientais que ocorrem, principalmente, nas periferias urbanas, pode estar representada nesta reflexão de Silva-Sánchez, que aborda a cidadania ambiental como parte integrante dos novos direitos. Ao discutir as novas questões e os desafios que a problemática ambiental global tem trazido para a sociedade contemporânea, menciona que “... *a novidade mais surpreendente, porém, é que essa problemática parece enunciar a emergência de dois novos sujeitos de direito: as gerações futuras e a própria natureza*” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 19).

Essa inclusão de “*novos sujeitos de direito*” tem sido recorrente na literatura da temática ambiental e nela podem ser identificadas algumas lacunas importantes, a depender dos sujeitos admitidos. Sob tais considerações, as gerações presentes, especialmente se representadas pelas parcelas socialmente mais vulneráveis da sociedade, podem ficar distanciadas ou excluídas da esfera dos direitos, na medida em que não estejam representadas na abstração da geração futura, e nem como parte da natureza. Para a afirmação se completar como novidade surpreendente, seria o caso de se enunciar a

emergência de um terceiro sujeito de direito: as carentes gerações do presente. Contudo, no desenvolvimento de suas reflexões, a autora procura responder de que maneira seria possível atribuir direitos às gerações futuras e à natureza, fundamentando-se em um processo de politização por meio de um “*ambientalismo*”, que representaria uma nova utopia:

... como atribuir direitos à natureza e às gerações futuras se delas não exigimos deveres? Apenas com uma nova ética política, traçada para além do marco liberal, e com a politização da relação natureza-sociedade (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 37).

Trazendo a questão para o universo das gerações presentes e, ao procurar interpretar a questão ambiental brasileira sob o olhar da sociologia dos conflitos, Alonso e Costa alegam que os estudos das ciências sociais sobre a questão ambiental têm se pautado pela investigação dos atores envolvidos, nos valores admitidos e nas percepções ambientalistas. Entretanto, identificam uma “*lacuna séria*” a ser suprida em relação ao “*contexto sociopolítico no qual todos estes elementos surgem, interagem, se redefinem*”. Para uma melhor compreensão da questão, defendem a abordagem das condicionantes políticas definidoras do surgimento dos atores e da dinâmica dos conflitos estabelecidos entre eles, sublinhando que a “*... questão ambiental ganha maior inteligibilidade quando analisada da ótica de uma sociologia de conflitos*” (ALONSO, COSTA, 2000, p. 7). Ao discutir os entraves para a universalização do Direito à Cidade e a necessidade de evidenciar as efetivas disputas presentes na “*Agenda Urbana*” e na “*Agenda Ambiental*”, Martins assinala que

Entre o desafio do acesso universal à moradia e à cidade, a dimensão financeira dos empreendimentos imobiliários e um formato de controle e proteção ambiental cujos ônus e benefícios não são igualmente distribuídos na sociedade, é tempo de refletir: qual sustentabilidade defendemos; em nome de que futuras gerações estamos protegendo exatamente o quê e quem (MARTINS, 2007, p. 9).

Embora a identificação de uma tendência à politização dos conflitos socioambientais seja apontada por diferentes autores, é preciso que se verifique de que forma e com que intensidade tal processo esteja ocorrendo. Outra questão é saber se essa ocorrência contribui para ampliar as confluências e facilitar a construção de consensos, nas disputas envolvidas. Ainda que no âmbito do repertório normativo das duas vertentes sejam recorrentes as referências às abordagens integradas, voltadas às melhorias das condições sociais e ambientais – ou condições socioambientais -, é preciso que a evolução da pesquisa, do debate, da crítica e das práticas de enfrentamento dos conflitos, possa contribuir na identificação dos desajustes subjacentes ao discurso e à retórica.

Assim como no capítulo da Vertente Urbanística se discutiu o papel do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, na construção de novos referenciais legais para a prática do planejamento e da gestão territorial, neste capítulo da Vertente Ambiental foram abordados os discursos e as práticas do *Movimento Ambientalista Brasileiro*. Para tanto, examinaram-se as origens mais remotas do surgimento dos questionamentos de ordem ambiental, e que precederam os que surgiram a partir dos anos 1970. A abordagem da evolução das ideias e concepções decorrentes desta fase inicial, bem como do movimento ambientalista, deve contribuir para ampliar a percepção dos contextos em que as peças legais, a serem analisadas, foram produzidas.

2.1. ORIGENS DA QUESTÃO

No Brasil, são empregadas diferentes nomenclaturas para identificar os movimentos sociais que afloraram sob bandeiras pautadas na problemática ambiental. A denominação do próprio movimento varia, podendo-se encontrar na literatura especializada, “*movimento ecológico*”, “*ecologismo*”, “*movimento ambientalista*” ou, ainda, “*ambientalismo*”. Embora não haja uma rigidez classificatória, para alguns autores a visão conservacionista estaria mais presente no chamado “*movimento ecológico*”, enquanto que o “*ambientalismo*” buscaria incorporar o conjunto de condições sociais que interagem com a questão ambiental. No âmbito brasileiro existe uma tendência geral, entre os próprios militantes, de se autodenominarem participantes do “*movimento ambientalista*”. Essa é também a forma de tratamento empregada pelo *Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento* - FBOMS, uma coalizão criada em 18/06/1990 para facilitar a participação da sociedade civil brasileira no processo que envolveu a CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Sendo assim, e para efeito deste trabalho, está sendo adotada a denominação, “*movimento ambientalista*” (VIOLA, 1987; FERREIRA, 1999; SILVA-SÁNCHEZ, 2000; TAVOLARO, 2000; ALONSO,COSTA, MACIEL, 2007).

Inicialmente, cabe tecer algumas considerações que permitam diferenciar uma preocupação de ordem ambiental, que se afirma como um ato individual de um movimento social detentor de demandas, propostas e reivindicações de cunho ambiental, e que se afirma como um ato coletivo. Entretanto, em alguns momentos específicos, estas duas formas de manifestação podem ter ocorrência simultânea, produzindo um reforço mútuo dentro de um mesmo processo mobilizatório.

Esta diferenciação está sendo feita para esclarecer que as seções denominadas “*Origens da Questão*” e “*Discursos e Práticas do Movimento Ambientalista*

Brasileiro” apresentam uma duplicidade de enfoques segundo uma ordem cronológica. Nela foram incluídos alguns exemplos de preocupação ambiental que não podem ser considerados como parte de um movimento social, mesmo que sejam manifestações submetidas às mesmas influências ideológicas. Ou seja, em tempos mais remotos da vida pública brasileira, determinados sujeitos históricos expressaram suas preocupações em relação aos problemas ambientais de forma desvinculada de uma movimentação social que pudesse ser caracterizada como uma ação coletiva. Entretanto, tais contribuições foram incorporadas nesta reflexão por representarem a gênese do pensamento brasileiro acerca das formas de apropriação do território nacional. Sendo assim, antes de se discutir os discursos e as práticas do movimento ambientalista, serão abordadas as origens das preocupações no campo ambiental que contribuíram com o processo de construção da identidade brasileira, bem como do aparato legal, jurídico e institucional vigentes.

O movimento social resulta de uma ação que é de âmbito coletivo e, como tal, exige a participação de contingentes mais amplos e diversificados da sociedade. Essa condição implica uma confluência de objetivos para produzir a aglutinação de setores ou segmentos sociais imbuídos de uma representação comum que determina um interesse de transformação da realidade. Na literatura especializada, podem ser encontradas diferentes definições para os movimentos sociais e ações coletivas baseadas em estruturas conceituais segundo interesses classistas ou trabalhistas fundamentadas, dentre outras, nas teorias marxistas de lutas de classe. Entretanto, com a problemática ambiental, o componente classista nem sempre é suficiente para abranger a pluralidade de aspectos socioculturais envolvidos. Por vezes, os problemas ambientais podem atingir um universo diversificado de agrupamentos, não identificáveis por categorias sociais previamente estabelecidas. Apesar desse caráter socialmente abrangente dos efeitos ambientais indesejáveis, é preciso reconhecer a pertinência dos conceitos de “*(in)justiça ambiental*” ou “*desigualdade ambiental*” que se referem à distribuição desigual dos danos ambientais, que têm penalizado, mais frequentemente, os setores mais carentes da população (ACSELRAD, HERCULANO, PÁDUA, 2004, p.10; COSTA, BRAGA, 2002).

As análises e os questionamentos de cunho ambiental, que envolvem sua relação com o campo social e político, geralmente partem do pressuposto de que as preocupações com o meio ambiente tenham surgido, de forma mais enfática, nas últimas décadas do século XX. Entretanto, existe uma rica e extensa produção de documentos com este teor, especialmente a partir do século XVIII, elaborados por diferentes pensadores de origem portuguesa, e outros pertencentes à própria elite brasileira, que promoveram reflexões críticas sobre as formas predatórias de apropriação do território brasileiro.

De acordo com as investigações históricas de Pádua (1997, 1999), as origens das preocupações ambientais no Brasil já ocorriam no século XVIII, ainda no período colonial. Os textos pesquisados por ele, além de uma “riqueza teórica e literária”, identificaram argutos observadores dos sistemas produtivos da fase colonial, tanto em relação às formas de destruição das florestas, como em relação à extração de minérios e à produção açucareira. Na fase da mineração, “*um ciclo relativamente curto, apesar de historicamente marcante*”, destaca a contribuição de José Gregório de Moraes Navarro, magistrado português locado no interior de Minas Gerais, que publicou em Lisboa, no ano de 1799, o “*Discurso sobre o Melhoramento da Economia Rústica no Brasil*”. As evidências documentais obtidas na pesquisa de Pádua confirmaram que Navarro não era um fenômeno isolado.

A descoberta da existência de uma antiga linhagem de pensadores brasileiros preocupados com as consequências políticas da destruição das florestas, do esgotamento dos solos, dos desequilíbrios climáticos e de outros danos ambientais, revela o quanto ainda desconhecemos sobre a gênese da sensibilidade ecológica no mundo moderno [...] no período que vai de 1786 a 1888 [...] pelo menos 38 autores brasileiros escreveram sobre esses problemas, focalizando sempre as consequências socialmente negativas da degradação do ambiente natural (PÁDUA, 1999).

A relevância do resgate histórico desses autores extrapola o contexto brasileiro, na medida em que portam ingredientes aplicáveis a uma análise de abrangência global, por representarem situações análogas ao conjunto dos sistemas econômicos de grande escala implantados nas colônias europeias sediadas nos trópicos. Entretanto, diferentemente de outras colônias, onde a crítica era proveniente de intelectuais ou administradores de origem europeia, a particularidade apontada no caso brasileiro foi o surgimento de uma percepção ambientalista entre os brasileiros que tiveram a oportunidade de estudar e atuar profissionalmente na Europa. Por serem detentores de uma vivência científica, intelectual e cultural diferenciada, desenvolveram um senso crítico mais aguçado. Considerando a conjuntura histórica que vivenciaram, tais questionamentos serviram de base para um posicionamento contrário à política escravista e à condição colonial, que seriam duas faces promotoras do atraso nacional.

O historiador aponta um denominador comum na corrente de pensamento que influenciou essa geração de críticos. A base das reflexões abrigava componentes políticos e científicos, segundo uma visão antropocêntrica e economicamente progressista, com forte enraizamento no ideário iluminista do século XVIII. Em suas concepções de construção nacional, os recursos naturais seriam o grande trunfo para assegurar o progresso do país e, para tanto, deveriam ser empregados de forma inteligente e cuidadosa. Em Portugal, esse ideário prosperou na Universidade de Coimbra e na Academia Real de Ciências de Lisboa. No processo, havia a influência das vertentes fisiocratas que defendiam

a economia rural, em detrimento da industrialização, que já começava a impactar alguns centros europeus, e do naturalista italiano Domenico Vandelli, estudioso da economia da natureza (PÁDUA, 2002).

A despeito da influência de correntes de pensamento em evidência na Europa da época, Soffiati (2003) observa que não houve no Brasil dos séculos XVIII e XIX, pensadores influenciados pela visão de Rousseau e de Thoreau, segundo a qual a natureza teria um valor intrínseco, implicando atitudes de contemplação diante dela, e de desprezo pelo ideário progressista e desenvolvimentista. De fato, não era o tipo de relação com a natureza defendida pelos críticos dos séculos XVIII e XIX estudados por Pádua. Eles não faziam restrições à modernidade e aos eventuais males do crescimento, mas denunciavam o que consideravam ser uma “*farsa do avanço civilizatório brasileiro*”, na medida em que o país permanecia sob uma “*ordem calcada em instituições técnicas herdadas do atraso colonial*” (PÁDUA, 2002, p.27). O que se observa é que as vertentes de pensamento de Rousseau e de Thoreau estariam mais vinculadas à primeira percepção do colonizador europeu apontada por Sevcenko (1996) na identificação de um “*impulso desejanste*” que foi, porém, prontamente contido e transformado pela prática da segunda forma de percepção, a predatória.

Com o intuito de sistematizar algumas das contribuições encontradas pela pesquisa histórica empreendida por Pádua (1999, 2002), o quadro seguinte reflete a difusão desta modalidade de pensamento por diferentes capitanias, revelando que a emergência da postura crítica à condição de apropriação social e ambientalmente predatória foi um fenômeno observado de forma generalizada nas regiões do país.

Principais Autores / Período	Capitania
Manuel Arruda da Câmara (1752-1811)	Pernambuco
Baltasar da Silva Lisboa (1761-1840) Manuel Ferreira da Câmara Bittencourt e Sá (1762-1835)	Bahia
José Vieira Couto (1752-1827) José Gregório de Moraes Navarro (século XVIII)	Minas Gerais
Antônio Rodrigues Veloso de Oliveira (1750-1824)	Maranhão e São Paulo
João Severiano Maciel da Costa (1769-1833)	Rio de Janeiro

Quadro 5 – Crítica socioambiental no período colonial brasileiro

Fonte: Pádua (1997)

Considerado um dos maiores expoentes do período, por suas ideias progressistas e por ter tido participação fundamental no processo que conduziu à independência, José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) se diferencia dos demais

pensadores, pelo tempo em que permaneceu em Portugal, retornando ao Brasil apenas em 1819. Suas reflexões teóricas e sua atuação prática revelaram uma percepção da ecologia política, presente na crítica ao sistema colonial e escravista (DOLHNIKOFF, 1998).

Em 1815, publicou em Lisboa, por meio da Academia Real das Ciências uma obra destinada a alertar e orientar o reflorestamento da costa litorânea portuguesa, reforçando seu lado técnico e científico voltado para questões ambientais e que, mais tarde, daria continuidade no Brasil, por meio de estudos mineralógicos da província de São Paulo, em 1820. Nessa reflexão, também de 1815, revelava sua familiaridade com elementos da economia ecológica, tecendo uma clara identificação das interações ambientais:

Se a navegação aviventa o comércio e a lavoura, não pode haver navegação sem rios, não pode haver rios sem fontes, não há fontes sem chuvas, não há chuva sem umidade, não há umidade sem florestas [...] sem umidade não há prados, sem prados não há gado, sem gado não há agricultura, assim tudo está ligado na imensa cadeia do universo e os bárbaros que cortam as suas partes pecam contra Deus e a natureza e são os próprios autores dos seus males (apud PÁDUA, 1997, p. 16).

Tanto a apreensão articulada e visionária de Andrada e Silva como o poder político que deteve durante certo período não foram suficientes para configurar um novo rumo para as práticas predatórias na apropriação do território brasileiro, e nem para acelerar o processo de abolição da escravatura, que permaneceu por mais de sete décadas.

Entretanto, para alguns autores, o contexto crítico do período compreendido entre 1820 e 1920 foi caracterizado pelo viés intelectual e visionário. Identificam um questionamento de ordem política nas abordagens críticas acerca do rumo coletivo da sociedade brasileira que, naquela conjuntura, encontrava-se diante da estrutura agrária latifundiária, do escravismo e dos maus tratos à terra (SVIRSKY, CAPOBIANCO, PÁDUA, 1997).

Outros pensadores que trataram da questão ambiental no período e que se tornariam célebres na vida pública brasileira em razão de suas contribuições no cenário político, cultural e literário foram Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha e Alberto Torres. A tônica da crítica de Nabuco era o esgotamento dos solos do Rio de Janeiro, a decadência das monoculturas nordestinas e o aumento da seca, a predação da indústria extrativista da Amazônia e a falsa prosperidade de São Paulo com uma economia baseada na cafeicultura. O foco de Euclides da Cunha era a mineração a céu aberto, as queimadas e as monoculturas. Para Alberto Torres, as preocupações maiores eram decorrentes de uma crise da natureza e uma crise do trabalho. Desenvolveu críticas às formas de apropriação dos recursos naturais e ao processo abolicionista que estava desprovido de uma política de inserção dos ex-escravos na sociedade e na economia (PÁDUA, 1997; SOUZA, 2005; BARIANI, 2005).

Sobre a importância de algumas obras de cunho literário e documental, publicadas neste período, Sevcenko cita Euclides da Cunha e Monteiro Lobato, cada um deles focando uma parte do território brasileiro. Para o primeiro, a questão ambiental foi abordada em sua obra “Fazedores de Deserto”, em que desenvolve críticas às formas predatórias da ocupação e do processo destrutivo de colonização que “*não só modificou mas, no limite, extinguiu a natureza original e a transformou em ruína, de acordo com essa percepção aguçada da imaginação romântica pela ruína*”. Lobato, no final deste primeiro período, em 1919, publicou uma crítica contundente ao processo predatório do ciclo cafeeiro no Vale do Paraíba. Em “*Cidades Mortas*” lamenta o abandono das cidades e a decadência das propriedades rurais, pela transferência da fronteira agrícola cafeeira para o oeste do Estado de São Paulo. Cabe observar que nos dois casos são emblemáticas as denominações das obras em relação à ausência de vida, seja pela proliferação dos desertos, ou pela falta de dinamismo das cidades repentinamente desprovidas do mecanismo propulsor da economia (SEVCENKO, 1996, p. 111, 112).

Mesmo em *Raízes do Brasil*, a emblemática obra de Sérgio Buarque de Holanda, publicada pela primeira vez em 1936, ao abordar a “*persistência da lavoura do tipo predatório*”, o historiador tecia críticas contundentes acerca do uso do fogo na expansão dos espaços destinados ao cultivo das áreas rurais brasileiras. Suas análises evidenciam percepções da interdependência entre os métodos de trabalho, fertilidade do solo e conservação da fauna e flora.

Além de prejudicar a fertilidade do solo, as queimadas, destruindo facilmente grandes áreas de vegetação natural, trariam outras desvantagens, como a de retirar aos pássaros a possibilidade de construir seus ninhos [...] e o desaparecimento dos pássaros acarreta o desaparecimento de um importante fator de extermínio de pragas de toda espécie [...] nas diversas regiões onde houve grande destruição de florestas, a broca invade as plantações de mate e penetra até a medula nos troncos e galhos, condenado os arbustos a morte certa [...] as próprias lagartas multiplicam-se consideravelmente com a diminuição das matas (HOLANDA, 2006, p. 64).

As reflexões críticas provenientes deste conjunto de intelectuais que manifestaram suas preocupações de cunho ambiental, no século XIX e na primeira metade do século XX, influenciaram a constituição do repertório normativo desenvolvido na era Vargas, mas permaneceram distantes do conjunto das ações que presidiram a vida social e as atividades econômicas do período.

Tendo em vista a permanência da influência de Alberto Torres (1865-1917) nas correntes de pensamento que sensibilizaram a geração de início do século XX, bem como o período da estruturação legal desenvolvida no governo Vargas da década de 30, cabe observar algumas características principais do seu pensamento em defesa do autoritarismo, do nacionalismo, do antimonarquismo e da preservação dos recursos

naturais. Suas posições políticas se fundavam na defesa de um Estado forte, atuante como órgão centralizador, coordenador e regulador das funções sociais, cabendo à elite intelectual do país expandir sua educação e seu conhecimento para regenerar a ignorância do povo brasileiro, formulando uma dualidade entre um país legal e um país real. Como crítico das teorias racistas conservadoras do seu tempo, apontava os desequilíbrios decorrentes dos programas migratórios que sucederam o abolicionismo, que dificultaram a inserção social e econômica dos ex-escravos (SOUZA, 2005; BARIANI, 2005).

Ao desenvolver a defesa da preservação dos recursos naturais, por meio de uma exploração sistemática e racionalizada, Torres expressava uma consciência ecológica considerada avançada para o contexto histórico que vivenciou. Em uma de suas obras mais conhecidas, "*O problema nacional brasileiro*", publicada em 1912, seu nacionalismo exacerbado questionava de forma contundente o colonialismo português:

Portugal, enviando para suas colônias os elementos irrequietos do povo sem cultura e sem piedade, assentou as raízes da nossa história econômica sobre a cobiça da riqueza fácil, na mineração e na devastação das matas, com a submissão dos indígenas e a escravidão do africano (apud SOUZA, 2005, p. 312)

Ainda em relação ao comportamento predatório do período colonial, define a defesa das riquezas nacionais como condição para a criação de uma nação soberana. Em sua obra "*A organização nacional*", publicada em 1914, faz uma análise crítica empregando elementos de concepções ambientalistas mais recentes, ao apontar problemas nas formas de conservação, de mitigação dos efeitos nefastos e de cuidados em relação ao futuro:

A exploração colonial dos povos sul-americanos foi um assalto às suas riquezas; toda sua história econômica é o prolongamento deste assalto, sem precauções conservadoras, sem corretivos reparadores, sem piedade para com o futuro, sem atenção para com os direitos dos pósteros (TORRES, 2002).

Tais considerações de Torres sobre os riscos de depleção e de escassez dos recursos naturais para as gerações futuras apresentam similaridades com o difundido conceito de desenvolvimento sustentável baseado na racionalidade do uso e da apropriação do patrimônio ambiental, para que possa perdurar ao longo do tempo. O pensamento de Alberto Torres permaneceu ativo, principalmente na primeira metade do século XX, de tal modo que, nos anos 1930, suas ideias inspiraram a criação da *Sociedade Amigos de Alberto Torres* com ao menos mil escritórios espalhados por todo o país. As ideias se pautavam pelo uso racional dos recursos naturais, caracterizando uma fase acentuadamente economicista do movimento em defesa do meio ambiente. Em conjunto com a *Sociedade Amigos de Árvores*, configuravam uma força de pressão no governo recém instituído de Getúlio Vargas, influenciando as legislações promulgadas em 1934, voltadas para o controle do uso de recursos naturais (DRUMMOND, 1997, p. 20, 21).

Um aspecto levantado por Drummond na análise deste período diz respeito às limitações presentes no afloramento da consciência ambiental. Uma delas está sujeita a ocorrer em determinadas modalidades de relacionamentos entre o Estado e os movimentos sociais. Nesse sentido, propõe uma reflexão acerca da relação de tutela do Estado no período analisado, observando que, ao se antecipar à capacidade de reivindicação da sociedade, o Estado provoca uma tendência ao desinteresse pela mobilização. Sob tal raciocínio, pondera que, no período, a farta produção de decretos e leis, assim como a criação de instituições na área ambiental, contribuiu para a desmobilização dos movimentos sociais, reforçando o caráter oficial desta geração normativa.

Para Fernandes (2008b), a gestão urbana e o direito são indissociáveis e comportam quatro dimensões distintas que dão a medida da representatividade do aparato legal em uma determinada sociedade. Uma delas se aplica ao contexto de produção de leis, o que define a qualidade dos processos políticos e sociais em que são concebidas, formuladas e exercidas. Nessa questão, contrapõem-se os conceitos de legalidade e de legitimidade, como atributos distintos da legislação, e que questiona a visão reducionista que os agrega automaticamente.

O período analisado por Drummond, de 1920 a 1970, testemunhou a emergência de governos centralizadores, um na era Vargas e o outro a partir de 1964, o que pode explicar essa antecipação estatal em relação às mobilizações sociais. Vale destacar, também, que a série legislativa selecionada para análise da Vertente Ambiental, denominada Série Pré-Anos 80, é composta, majoritariamente, por decretos e leis da era Vargas e do regime militar iniciado em 1964, confirmando a profusão legislativa dos contextos políticos autoritários dissociados das interações sociais.

Outra reflexão desenvolvida por este autor diz respeito à emergência da consciência ambiental em determinadas tipologias territoriais. A defesa do meio ambiente de áreas rurais estaria vinculada à percepção da escassez de paisagens ou de recursos naturais, seja no sentido estético, seja no economicista desses elementos. Nos casos de países com vastos territórios, como o Brasil, a escassez de recursos pode ser superada pela abertura de novas fronteiras, dificultando mais uma vez a emergência de uma consciência ambiental de cunho coletivo.

Por outro lado, alega que a consciência ambiental tende a se desenvolver, com maior vigor, entre os grupos sociais que estejam, geográfica e economicamente, mais distanciados da abundância dos remanescentes de paisagens e recursos naturais. Sendo assim, a mobilização se dá, justamente, nos meios sociais que tenham a percepção da perda deste patrimônio ambiental. Essas reflexões pretendem fundamentar a convicção de

que as bases sociais dos incipientes movimentos ambientalistas têm acentuada tendência urbana, inclusive neste período de 1920 a 1970.

Em relação aos registros de época, o autor atribui uma grande contribuição dos cientistas naturais, originários de instituições urbanas, museus e universidades. Por meio deles teria sido possível acessar descrições minuciosamente relatadas em seus diários de campo, produzidos nas décadas de 1920 a 1940. Essas anotações permitiram, posteriormente, uma comparação com os relatos dos viajantes estrangeiros do século XIX, o que propiciou a percepção da velocidade das transformações ambientais. Embora as instituições científicas fossem governamentais, os cientistas naturais tiveram um relevante papel como agentes de pressão política e ambiental, em detrimento de organismos da sociedade civil, cuja mobilização foi prejudicada pela tutela de governos centralizadores, pela oscilação democrática na vida pública brasileira e pela prevalência do crescimento econômico em detrimento da vertente preservacionista.

Mesmo assim, em 1934, foi criado um conjunto de decretos de teor conservacionista, como o Código Florestal, o Código de Águas, o Código de Caça e Pesca, além da criação do *Serviço de Saúde Vegetal, do Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização* e do *Serviço de Saúde Animal*, incumbido da fiscalização dos alimentos e das condições sanitárias da agricultura e da pecuária. Para Drummond (1999, p. 135), tal profusão normativa “... não correspondeu a um poderoso movimento social conservacionista [...] dependeu mais da iniciativa, da colocação profissional adequada e da capacidade de articulação política de um punhado de cientistas e técnicos”.

Na análise realizada sobre a legislação ambiental brasileira, Rocco defende a ideia de que, embora houvesse uma preocupação com tais questões desde o período colonialista, a forma de incorporação dos problemas na legislação, sempre esteve dissociada de uma estratégia protecionista mais articulada e abrangente, o que teria passado a ocorrer, apenas, após o marco legal da Lei Federal 6.938 de 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - LPNMA. Nos períodos precedentes, identifica fases desprovidas de regramentos, com iniciativas esparsas, pontuais e fragmentadas, até o início dos anos 1980. Tal fase detinha pretensões de caráter mais holístico ao buscar um “tratamento global e instrumentalizado para a proteção do meio ambiente em todo o território nacional”, superando a abordagem dispersa e setorializada que caracterizava o modelo anterior (ROCCO, 2002, p. 17). Cabe observar que, no âmbito deste trabalho, a LPNMA de 1981 foi empregada como elemento separador entre as duas séries de análise legislativa baseadas em critérios cronológicos, a Série Pré-Anos 80 e a Série Pós-Anos 80.

2.2. DISCURSOS E PRÁTICAS DO **MOVIMENTO AMBIENTALISTA BRASILEIRO**

Outros autores que desenvolveram suas reflexões acerca deste período mais recente, a partir dos anos 1970, identificaram uma fase de intensas transformações segundo cinco aspectos principais. A primeira grande transformação seria decorrente de mudanças na dinâmica da sociedade brasileira em função dos processos de globalização da economia e de constituição de uma comunidade de âmbito mundial. Uma singularidade brasileira em relação aos demais países é que o período de maior crescimento da consciência ambiental ocorreu na década de ruptura no ritmo do crescimento econômico, tendo em vista o refreamento das taxas de crescimento dos anos 1970 e a estagnação econômica dos anos 1980. Argumentam, também, que a crítica ao modelo de desenvolvimento vigente veio acompanhada da crítica aos “efeitos de assimetria social do desenvolvimento econômico” (VIOLA, LEIS, FERREIRA, 1997, p. 28).

A segunda grande transformação seria resultante do impacto do movimento ambientalista sobre a sociedade, e neste caso também haveria uma nítida diferença entre as décadas, com um baixo impacto nos anos 1970, diferentemente dos anos 1980, que tiveram um crescimento contínuo de capilaridade e penetração junto à opinião pública. Cabe lembrar que o processo de redemocratização política, as articulações sociais entorno do processo constituinte e as pressões dos organismos externos tiveram um papel fundamental na amplificação da mobilização por questões ambientais.

A terceira grande transformação apontada pelos autores seria decorrente do próprio processo de organização do movimento ambientalista. Nos anos 1970, ainda como um movimento confinado, estava presente em pequenos setores da sociedade civil e de alguns organismos públicos. Na segunda metade dos anos 80, o movimento teria se tornado multissetorial, penetrando outras áreas para além daquelas de cunho ambiental, impregnando outros movimentos sociais, ONGs, universidades, mídia e agências governamentais não ambientais. Entretanto, alegam que nesta fase a questão ainda estava presente nas estruturas perceptivas e cognitivas da sociedade, mas não necessariamente na estrutura comportamental.

A quarta grande transformação afetou a relação entre a esfera nacional e internacional, com o processo de globalização que desencadeou o enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados nacionais e a emergência de uma sociedade planetária, produzindo a “compactação espacial, a aceleração temporal e a porosidade interno-externa”, gerando novas heterogeneidades e contradições. A quinta grande transformação seria o processo de “horizontalização” e de democratização da sociedade brasileira, com efeitos no sistema educacional e familiar, nas organizações sociais, nas estruturas sindicais, no Estado e no sistema empresarial. Apesar dos avanços, os autores

destacam a permanência de alguns aspectos negativos neste processo de redemocratização. Um deles seria decorrente da supervalorização da “*retórica da participação popular*” e da capacidade de negociação de interesses particulares e, simultaneamente, a manutenção de uma “*dualidade social*” representada pela cidadania política que não é acompanhada pela cidadania do ponto de vista social (VIOLA, LEIS, FERREIRA, 1997, p. 30, 31, 32).

Na medida em que a democracia tenha uma dupla dimensão composta por uma lógica que é pública e universal, associada ao desenvolvimento de uma capacidade organizativa, de articulação e de reivindicação de diferentes grupos sociais, resultam desta dualidade, alguns aspectos contraditórios. Para os autores, a dinâmica democrática de conteúdo clientelista e imediatista tem afetado as possibilidades de expansão do movimento ambientalista, na medida em que a questão ambiental é eminentemente pública.

Outro aspecto presente nos processos que configuram os movimentos sociais diz respeito à especificidade do contexto em que ocorrem, e as motivações, demandas e articulações de ordem política e social que abrigam. Segundo uma teoria específica de fundamentação dos processos políticos, os movimentos sociais emergem, geralmente, quando existe um contexto de mudanças e de oportunidades, tanto nas dimensões formais, como informais do cenário político. Tal condição favoreceria o surgimento de mobilizações de grupos sociais manifestantes de suas pautas de reivindicações, podendo ocorrer sob três formas distintas (ALONSO, COSTA, MACIEL, 2007). A primeira delas, em situações de crise na coalizão de poder, com a ampliação dos canais de interação entre as instituições governamentais e a sociedade civil. A segunda forma, por mudanças no comportamento do governo, que passaria a ser menos repressor em relação às mobilizações dos movimentos sociais. E, finalmente, a terceira forma, pelo fortalecimento do próprio movimento em função de alianças que abrangeriam um leque maior de agentes e atores políticos como os próprios movimentos sociais, os partidos políticos, a mídia e as eventuais elites dissidentes.

Para esses autores, o que aconteceu no Brasil, na segunda metade dos anos 1970, se enquadraria melhor na primeira forma de distensão política, na qual se iniciava um processo de redemocratização do país, acompanhado de uma crise na coalizão do poder governamental. Nesse período, as possibilidades de mobilização e de expressão foram sensivelmente ampliadas de tal modo que, em 1978, a censura prévia aos meios de comunicação foi atenuada, culminando, em 1979, com a extinção do bipartidarismo, com os movimentos pela anistia, o surgimento de novas lideranças políticas, a criação do *Partido dos Trabalhadores* - PT, e a ampliação da politização dos movimentos sociais. Foi nesta mesma conjuntura, de ressurgimento dos movimentos sociais contra a carestia, por

melhores condições de vida nas periferias urbanas, que também aflorou o *Movimento Ambientalista Brasileiro* de uma forma mais difundida e permeada na sociedade.

Para Ferreira (1999, p. 35, 50), que adota o termo “*ambientalismo*”, ao invés de “*movimento ambientalista*”, há na literatura internacional uma diferença de ênfase em relação aos “*focos de causalidade*” quando se trata de abordagens de movimentos sociais ou de ações coletivas relacionadas ao meio ambiente. Neste caso, a pluralidade de causas envolvidas com a questão ambiental faz que tais movimentos sejam detentores de um “*discurso transcultural que perpassa diferentes categorias de sujeitos*” segundo especificidades conjunturais. Essa amplitude também se reflete nos focos de abordagem das pesquisas que têm como objeto as questões ambientais, na medida em que envolvem implicações de caráter multidisciplinar apresentando, também, diferentes motivações.

Para os sociólogos e antropólogos, a ênfase recai sobre as mudanças culturais ou sociais provocadas no tecido social ou nas orientações que organizam a ação. Já os cientistas políticos centram sua atenção nas características das instituições políticas, ou em sua capacidade organizativa... (FERREIRA, 1999, p. 35).

Nesse período, passagem dos anos 1970 para 1980, a literatura especializada já caracterizava o “*ambientalismo*” como um movimento social. Mas o entendimento que se tinha para o movimento era bastante específico, na medida em que sua origem se deu a partir da classe média intelectualizada dos grandes centros urbanos, assim como outros movimentos que envolviam a classe estudantil, as minorias étnicas ou de gênero. O entendimento da época era de que

... o objetivo central do ambientalismo seria muito mais a aceitação das suas idéias e da sua identidade enquanto grupo social diferenciado do que a transformação da sociedade como um todo; seria muito mais o seu reconhecimento enquanto uma especificidade por parte de outras categorias de sujeitos do que a proposta de transformação desses sujeitos segundo seus parâmetros e propósitos (FERREIRA, 1999, p. 37).

Entretanto, a evolução do próprio movimento causou surpresa ao mostrar grande capacidade de articulação ao extrapolar sua classe social de origem, e constituir pontes de diálogo e interação com outros segmentos sociais, expandindo suas bandeiras iniciais, pautadas nas críticas genéricas a uma sociedade “*predatória e imediatista*” e se colocar como parte de um “*novo projeto de sociedade*” (FERREIRA, 1999, p.37).

Para Viola, foi na crise do marxismo, na década de 1970, que os movimentos ecológicos eclodiram. Segundo ele, alguns fatores que teriam contribuído para essa alteração na perspectiva transformadora da sociedade podem ser creditados às decepções com o totalitarismo do socialismo real, à complexidade sociopolítica do capitalismo contemporâneo e à crise ecológica. As interpretações dadas às condições deflagradoras da crise ecológica teriam colocado em cheque concepções fundamentais do marxismo, na

medida em que “... a teoria do valor-trabalho supõe a infinitude dos recursos naturais e a natureza como um objeto passivo desprovido de valor” (VIOLA, 1987, p. 69).

Embora faça restrições à visão marxista sobre a natureza, Viola (1987) considera que, ainda assim, os movimentos ecológicos são, ao menos em parte, herdeiros da cultura socialista, especialmente, ao pactuar com a contestação à ética utilitarista, que prevaleceu na legislação anterior à LPNMA de 1981. Entretanto, existem diferenças importantes que distinguem estas facções do pensamento, na medida em que os movimentos ecológicos se colocam como pacifistas e portadores de valores “pós-materialistas”, que seriam universais e, como tais, extrapolariam as limitações dos movimentos sociais organizados segundo grupos setoriais de classe, sexo, raça, faixa etária ou nação. Essa generalidade pautada na universalidade ampliou sua penetração em diferentes setores, inclusive nas estruturas governamentais, no segmento empresarial, nas instâncias acadêmicas, além de em outros movimentos sociais, políticos e civis.

Ocorre aqui uma intrigante relação entre criador e criatura, na medida em que o movimento ambientalista seja constituído por herdeiros indiretos dos intelectuais que protagonizaram as lutas sociais da sociedade industrial, e que tenha existido uma reciprocidade de influência na busca de objetivos comuns. As demandas do movimento sindical e dos setores populares urbanos e rurais nem sempre se alinharam com o discurso ambientalista, embora, para Viola (1987), tais movimentos tenham apresentado alguma convergência na luta por condições de trabalho, saneamento básico, melhoria dos serviços de saúde e pela propriedade da terra (FERREIRA, 1999).

Na leitura que Ferreira constrói acerca deste processo, os pactos e assimilações mútuas foram mais intensificadas pela forte influência da tradição anarquista e socialista no movimento ambientalista, de tal modo que, na década de 1980, houve a tendência em incorporar, na sua pauta de reivindicações, proposições muito próximas dos “interesses tradicionais do universo mobilizatório brasileiro”. Uma das razões apontadas para esse comportamento foi a ocorrência de mobilizações pautadas na reversão de severos processos de degradação ambiental, em que as questões sociais estavam muito presentes, especialmente nas experiências transcorridas em Cubatão (SP), Criciúma (SC), Goiânia (GO) e localidades de Rondônia, dentre outros (FERREIRA, 1999, p. 41).

Cabe observar que, embora essas análises imbuídas de um resgate histórico vinculem a inserção de razões sociais nos objetos de mobilização de ordem ambiental, atribuindo uma coesão nas demandas e proposições, o desenvolvimento dos processos de aglutinação socioambiental não teve uma evolução pautada na convergência de interesses como poderia se esperar nos anos 1980.

Existe um consenso, entre os estudiosos do assunto, de que o movimento ambientalista no Brasil, como ação coletiva, tenha aflorado na década de 1970 com o surgimento das primeiras associações ambientalistas que dirigiam suas críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico. A *Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural* – AGAPAN, criada por José Lutzemberger, em junho de 1971, foi um marco deste processo no Brasil. Em termos mundiais, Tavolaro atribui a "*primeira onda significativa de ação ambiental*" ao período compreendido entre 1880 e 1910, na Europa ocidental. Segundo ele, muitas das primeiras legislações ambientais e de planejamento do uso da terra datam desse período, que foi sucedido por uma fase de latência que só voltaria a ressurgir como uma "*segunda onda de ação ambiental*", na passagem dos anos 1960 para os anos 1970, com as mobilizações relacionadas à "*energia nuclear, escassez de recursos, lixo tóxico, chuva ácida, e a proteção da qualidade de vida*" (TAVOLARO, 2000, p.68, 69).

Dentre os países da América Latina, o Brasil foi o primeiro a testemunhar o surgimento do movimento ambientalista e onde nasceu com mais força. A referência admitida por Viola foi o ano de 1974, com o início do processo de distensão política do Governo Geisel. Além da AGAPAN, outras associações ecológicas surgiram a partir de 1974, nas principais cidades do Sul e Sudeste, dentre elas, o *Movimento Arte e Pensamento Ecológico*, em São Paulo (VIOLA, 1987).

Neste mesmo ano de 1974, foi criada a *Secretaria Especial do Meio Ambiente* – SEMA, originalmente motivada por exigência de organismo financeiro internacional para concessão de recursos para obras públicas, permanecendo com uma presença obscura dentro do Ministério do Interior, sem maiores atuações na política ambiental do país. Nos âmbitos estaduais, as agências criadas na segunda metade da década de 1970, no Sul e no Sudeste, só começaram realmente as atividades de licenciamento ambiental, a partir do início da década de 1980, com a promulgação da LPNMA de 1981.

Cabe destacar que as primeiras associações ambientalistas a se organizarem, bem como as representações nos primeiros encontros para articulação e integração, tiveram a participação dos estados em que tais movimentos estavam mais estruturados, todos do Sul e Sudeste: RS, SC, PR, SP, MG e RJ. Embora as pautas de discussão geralmente trouxessem temas de consenso, Viola (1987) distingue quatro tipologias ideológicas que atuavam no conjunto do movimento:

- *Fundamentalistas*: comprometidos com a manutenção da pureza do movimento, buscavam constituir e preservar uma economia alternativa e periférica sem proximidade com outras facções sociais ou políticas.

- *Realistas*: comprometidos com a ampliação do movimento, por meio de um programa econômico de transição viável, da conscientização da sociedade e abertos a outras facções sociais e políticas sensíveis às suas propostas.
- *Eco-capitalistas*: eram predominantes na opinião pública e no aparelho estatal; acreditavam no papel do mercado e, inspirados pelo “estado do bem-estar social”, tinham a expectativa de um “estado do bem-estar socioecológico”.
- *Eco-socialistas*: eram politicamente mais radicais e favoráveis a uma ruptura com a sociedade capitalista e com o socialismo real, pela inviabilidade de “ecologização” dos dois segmentos.

Para Viola (1987), tanto no Brasil, como no mundo, a corrente formada pelos “*Realistas*” é predominante em relação às demais. Outros autores propõem também suas próprias “*clivagens*”, vinculadas a outros referenciais. Ao discutir o ambientalismo e os movimentos sociais, Silva-Sánchez (2000, p. 48) identifica uma diferenciação ideológica entre os “*ambientalistas*” e os “*conservacionistas*” envolvendo suas visões de mundo e posturas políticas. Os “*ambientalistas*” subordinariam sua ação a uma determinada ética, que buscaria uma “*conscientização ecológica*”, a partir de causas e valores de cunho genérico, tais como a proteção do meio ambiente, a mudança dos valores sociais em relação à natureza, a defesa de um “*ecologismo*” pacifista, a preservação da vida e do patrimônio cultural e natural da humanidade. Estariam mais voltados para o ativismo direto como forma de contestação e de expressão de sua autenticidade

Para os “*conservacionistas*”, a questão central seria reformular a apropriação dos bens naturais pelo conhecimento técnico e científico disponíveis e que pudessem garantir a sobrevivência humana. São segmentos envolvidos em projetos, pesquisas, pareceres técnicos e atividades relacionadas à educação ambiental, geralmente, financiados pelo Estado ou pela iniciativa privada. Essa classificação de Silva-Sánchez é mais simplista do que a anterior, pois admite uma diferenciação em dois segmentos que estariam contidos em alguns dos agrupamentos identificados por Viola, ou seja, que dentro dos “*realistas*” ou dos “*eco-capitalistas*” tenham subdivisões entre “*ambientalistas*” e “*conservacionistas*”. Como o agrupamento ambientalista se caracteriza pela militância, e o conservacionista, pelo exercício profissional, pode ocorrer uma sobreposição entre as duas categorias, com alternâncias resultantes da atividade desempenhada em cada um desses contextos.

A proposta de diferenciação que Tavolaro discute e desenvolve apresenta diferenças nítidas no entendimento da questão ambiental, que é a dupla clivagem entre “*antropocêntricos*” e “*ecocêntricos*”. Neste caso, o autor defende o que chama de “*corte analítico mais eficiente*” para poder captar nuances e particularidades que definem as identidades destas organizações, portadoras de concepções de mundo que partem de

ópticas completamente distintas, nas quais a valoração do aspecto social, ou de forma mais enfática, a sobrevivência ou não da sociedade humana, tem prioridades divergentes, senão antagônicas. Dessas concepções depende o tratamento concedido ao componente social nos processos conflitantes com o meio natural, podendo ter implicações nas tomadas de decisões que contemplem possibilidades de reconciliação ou de exclusão de determinados territórios (TAVOLARO, 2000, p. 72, 73). Ao discutir as relações da cidade com os assentamentos informais, especialmente em relação às favelas e suas condições habitacionais subnormais, Copans (2007) explicita a tensão existente entre os direitos sociais e os direitos difusos pautados no meio ambiente, argumentando que

A busca da superação do antagonismo que contrapõe posições “ecocentristas” e “antropocentristas” impulsiona um intenso debate político e acadêmico, no sentido de constituição de uma agenda comum entre os campos disciplinares do urbano e do ambiental (COPANS, 2007, p. 97).

A contraposição entre os dois referenciais, o “*antropocêntrico*” e o “*ecocêntrico*”, traz ingredientes novos às classificações anteriores tornando mais complexa a tarefa de se constituir imbricações ou interfaces entre as diferentes visões de mundo presentes nestes agrupamentos. O agravante desse tipo de concepção em contextos de desigualdades sociais, é que o ecocentrismo pode ser um elemento de aprofundamento das condições de exclusão territorial de uma parcela composta pelo segmento mais frágil da sociedade, corroborando os efeitos assimétricos de absorção dos danos ambientais.

Ao discutir a emergência de um novo paradigma impulsionado pelas questões ambientais e ecológicas, Topalov questiona seus efeitos nas ações relacionadas ao planejamento urbano. Segundo ele, em 1976, já se analisavam as chamadas “*ideologias do meio ambiente*”, nas quais se podiam distinguir dois modelos opostos de entendimentos: o “*tecnocêntrico*” e o “*ecocêntrico*”. O primeiro deles seria baseado na perícia legitimada pela racionalidade e pela eficácia técnica, ao recorrer a “*métodos objetivos e intervencionistas*”. O segundo modelo de entendimento poderia ser desdobrado em duas ramificações: a primeira caracterizada por preconizar a “*autonomia das comunidades*” com a “*democracia participativa*”, cultivando formas de “*organização em pequena escala*”; a segunda teria como suporte de legitimação uma “*bioética de respeito aos ecossistemas naturais*” atribuindo a ela alguns direitos, dentro de uma “*moralidade natural*” (TOPALOV, 1997, p. 21).

Diferentemente das visões anteriores, esta modalidade classificatória resgatada por Topalov (1997) não contrapõe a visão ecológica com a visão antrópica, mas, sim, a visão tecnicista à visão ecocentrista, abrangendo esta última, além do componente ambiental, também o componente social.

Ao discutir a denominada “*alfabetização ecológica*” como um dos desafios educacionais para o século XXI, Capra define a ecologia como “*o estudo de como a Casa*

Terra funciona”, ou mais precisamente, “o estudo das relações que interligam todos os moradores da Casa Terra”. Dentro desse conceito de ecologia, ele identifica uma derivação em dois níveis de consideração: um denominado “*ecologia rasa*”, e o outro, “*ecologia profunda*”. O primeiro nível, da ecologia rasa, seria antropocêntrico, admitindo o homem como “*fonte de todo valor*”, posicionando-o acima ou fora da natureza que, por sua vez, seria submetida a uma valoração instrumental e utilitarista. No segundo nível de consideração, o da ecologia profunda, o homem estaria incluído no ambiente, dentro de uma rede de conexão e interdependência (CAPRA, 2003, p. 20, 21).

Além dessas categorias de pensamento presentes nas correntes ambientalistas, em termos de desenvolvimento histórico do movimento, Viola (1987) identifica três fases cronológicas distintas para os movimentos ligados à causa ambiental no Brasil, compreendidos no período entre 1974 e 1986:

- *Fase Ambientalista* -1974 a 1981: caracteriza-se por dois movimentos paralelos, em que ambos se proclamavam como apolíticos; um envolvido com denúncias de degradação no meio urbano e, o outro, interessado nas experimentações de constituição de comunidades rurais.
- *Fase de Transição* – 1982 a 1985: início de uma confluência parcial entre as duas correntes, com maior envolvimento político, sendo a fase de maior expansão qualitativa e quantitativa de ambos.
- *Fase Eco-política* – a partir de 1986: a maior parte do movimento já se identifica como um segmento político e decide participar dos processos eleitorais em busca de representações parlamentares.

A partir de 1986, alguns eventos merecem destaque como motivações propulsoras da mobilização das correntes ambientalistas no Brasil. O primeiro deles seria a decorrência deste processo de politização do movimento, em razão de seus próprios processos de maturação e das contingências de um período eleitoral, especialmente da perspectiva de formação de um Congresso Constituinte. Em novembro de 1985, é fundada, no Rio de Janeiro, a *Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte* – CIEC. A proposta era justamente “*ecologizar*” a Constituinte e o futuro texto constitucional e, para que tal objetivo se concretizasse, era preciso viabilizar um bloco parlamentar comprometido com a causa ecológica (VIOLA, 1987, p. 97).

Nesta mesma linha de Viola, Moraes (1999, p. 47, 48) também define três fases, porém, na constituição de uma estrutura de planejamento e gestão ambiental no Brasil. Ao discutir a formação territorial brasileira, sob o ponto de vista geográfico, argumenta que o país é dotado de significativos “*fundos territoriais*” que lhe conferem peculiaridades em relação ao novo contexto global. Na estruturação proposta, haveria uma

fase pioneira, situada na década de 1970; uma segunda fase a partir de 1981 com a promulgação da LPNMA; e uma terceira, a partir do Programa “*Nossa Natureza*” de 1988, cada uma delas representando um momento específico:

- **1ª fase** (década de 1970): criação dos primeiros órgãos do setor, dentre eles, a *Secretaria Especial de Meio Ambiente* – SEMA - da Presidência da República; a prioridade no combate à poluição e nas propostas segundo uma “*ótica tecnicista*”;
- **2ª fase** (1980 – 1988): integração entre as esferas governamentais com a criação do SISNAMA; período de redemocratização do país; prevalência da “*visão biologista*” e das ações voltadas à preservação de áreas pouco alteradas, contemplando a criação de unidades de conservação;
- **3ª fase** (pós-1988): criação do IBAMA; criação de um ministério específico; escolha do Brasil como sede da CNUMAD em 1992; prevalência da noção de “*desenvolvimento sustentável*”, focando o viés econômico da questão ambiental.

A partir da terceira fase, Moraes destaca a importância da Constituição Federal de 1988, que incorporou mecanismos descentralizadores introduzindo, dentre outros componentes, canais de participação social, e um enfoque territorial na condução das ações, principalmente em relação às macroescalas das Zonas Costeiras, da Amazônia e do Pantanal. Tais ações teriam condições para transcender a área ambiental, imprimindo um “*sentido transsetorial aos planos elaborados*”, reforçando a constituição de propostas mais abrangentes e integradas (MORAES, 1999, p. 48).

No entanto, algumas deficiências importantes podem ser identificadas nesta abordagem territorial focada nos ecossistemas naturais, desvinculando e omitindo a territorialidade urbana, especialmente pela expressiva taxa de urbanização do país e pela relevância dos conflitos socioambientais nos ambientes urbanos. Nogara tece críticas sobre a escolha de determinados biomas protegidos como patrimônio nacional, em detrimento de outros, como o Cerrado e a Catinga, que não foram contemplados (NOGARA, 2008).

Embora o meio urbano não tenha sido considerado no capítulo do meio ambiente, fazia parte da plataforma propositiva do movimento ambientalista, a “*função social e ecológica da propriedade*”, conforme definido no 2º Encontro da CIEC realizado em Curitiba em fevereiro de 1986. O conjunto de parâmetros gerais considerados como parte da plataforma era composto dos seguintes temas: ecodesenvolvimento; pacifismo; descentralização das fontes energéticas; qualidade de vida; função social e ecológica da propriedade; justiça social; democracia participativa; reforma agrária ecológica; descentralização e democratização do sistema de comunicação de massas; educação ambiental generalizada.

No processo constituinte, a inclusão do capítulo sobre o meio ambiente foi resultado do empenho de alguns parlamentares, já ligados à causa e ao crescimento da credibilidade junto à mídia, o que produziu a adesão de outros. As diretrizes gerais do texto constitucional foram dadas pelos movimentos ambientalistas do sul e sudeste, em conjunto com setores acadêmicos e científicos, especialmente das áreas biológicas. A alegada desconexão do texto com a realidade brasileira pode ser creditada à influência de outras constituições, notadamente a de Portugal, bem como de resoluções importadas, produzidas em convenções internacionais e pautadas em países centrais, onde as condições materiais básicas de vida já se encontravam asseguradas (NOGARA, 2008 p. 80).

Além dessas influências normativas, o período constituinte também contou com pressões provenientes de movimentos ambientalistas dos países desenvolvidos, que atuaram de forma articulada com o sistema bancário de financiamento de projetos nos países em desenvolvimento. Tal foi o caso do *Banco Interamericano de Desenvolvimento* - BID, *Banco Mundial* e o *Fundo Monetário Internacional* - FMI, que atrelaram empréstimos e repasses de recursos ao cumprimento das normas internacionais de proteção ambiental:

Após esse período constituinte em que foi possível a incorporação do capítulo dedicado ao Meio Ambiente, o segundo momento de mobilização e confluência do movimento com suas correntes foi a participação na Conferência Mundial, a *Rio-92*. Após processo de discussão interna acerca da pertinência de sua participação em um evento de caráter ambiental, a *Central Única dos Trabalhadores* – CUT - acabou se engajando nos debates, e nas atividades correlatas, desde a fase preparatória, organizando-se por meio da *Comissão Nacional de Meio Ambiente* da CUT, criada em 1992, e atuante na mobilização pela “*justiça ambiental*” (MARTINS, 2004).

Além das resoluções contidas na Agenda 21, resultaram outros documentos desta Conferência Mundial, como a *Declaração do Rio*, a *Convenção sobre Alterações Climáticas*, a *Convenção sobre a Biodiversidade* e a *Declaração sobre as Florestas*. Em paralelo à Conferência oficial, foi realizada a *Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*, também conhecido como *Fórum Global*, do qual participaram vinte mil pessoas. O FBOMS, criado em 1990 com um caráter pluralista, abrangia questões envolvendo os direitos indígenas, dos grupos feministas, dos movimentos populares e das entidades sindicais. Como documento final representativo deste evento paralelo, cabe citar a *Carta da Terra* (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 42, 43).

Os eventos paralelos à realização da *Rio-92* desencadearam uma série de transformações na atuação de diferentes segmentos representativos da sociedade, seja em uma central sindical como a CUT, seja nas ONGs. Ao discutir a justiça ambiental e o projeto político da CUT, Martins alega que, passados alguns anos, após a oportunidade de revisão

feita no evento *Rio + 5*, em 1997, houve um refluxo no viés ambiental presente no interior da atuação sindical. Contudo, após esse processo de recolhimento das bandeiras ambientalistas, a partir de 1999, o tema foi retornando gradativamente à pauta das plenárias nacionais e nas atividades sindicais, de tal modo que, atualmente, “o *movimento sindical e movimento social ligam-se à questão ambiental por entender o trabalhador não apenas como produtor, mas também como cidadão*” (MARTINS, 2004, p. 220)

Na análise acerca do papel das ONGs brasileiras, a partir da *Rio-92*, Ferreira identifica um ressurgimento do ambientalismo político, pela participação mais direta destas organizações na resolução dos conflitos, imbuídos de uma participação “*para-estatal*”. Essa condição resultou de uma década de mobilização no compartilhamento de experiências, responsabilidades e projetos “*com governos, universidades e centros de pesquisa*”. Dentre os fatores que contribuíram para essa massiva participação, cita a economia globalizada, a dispersão dos projetos utópicos caracterizados por metas coletivas e, acima de tudo, pelo empenho global em relação à constituição de um pacto social que correspondesse ao desafio de recuperar e conservar o patrimônio ambiental (FERREIRA, 1999, p. 45, 46).

Ao discutir a identidade e a estratégia empregada na formação do *Movimento Ambientalista Brasileiro*, Alonso, Costa e Maciel assinalam a importância da convergência de três fatores na sua consolidação, argumentando que

...três estruturas de oportunidades políticas – o processo de redemocratização, a Assembléia Constituinte e a Rio-92 – deram os parâmetros para que grupos de ativistas ambientalistas se constituíssem e enfrentassem dilemas comuns relativos a seus ‘frames’ e estratégias de mobilização, constituindo, ao longo desse processo, uma identidade compartilhada (ALONSO, COSTA, MACIEL, 2007, p. 151).

Na continuidade da evolução do *Movimento Ambientalista Brasileiro*, podem ser encontradas diferentes formas de manifestação e participação nas estruturas governamentais, acadêmicas, empresariais, nos conselhos setoriais relacionados ao meio ambiente, dentro de sistemas alternativos de economia solidária, rurais ou urbanas, nas entidades cooperadas ou associadas de produção orgânica, bem como nos processos de discussão e formulação de Agendas 21 em todos os âmbitos, do local ao nacional.

Na sequência deste trabalho, serão abordadas as Séries Legislativas distribuídas em seis módulos segundo temas e conteúdos de interesse para estas reflexões sobre as abordagens urbanísticas e ambientais na gestão territorial.

CAPÍTULO 3

SÉRIES LEGISLATIVAS DA VERTENTE URBANÍSTICA

Considerando a importância dos referenciais normativos para o planejamento e a gestão territorial e, visto que esta pesquisa aborda a vertente urbanística e a ambiental, a fim de discutir suas trajetórias, complementaridades, conflitos e lacunas, os conjuntos legais, relacionados ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental, assumem relevância como subsídios da discussão de suas transformações e interações.

Para Fernandes (2006), existe atualmente no Brasil uma busca conceitual para se estabelecer novos paradigmas de interpretação do marco constitucional que envolve o direito de propriedade e a questão urbana, bem como o campo jurídico presente no Estatuto da Cidade. Neste processo, alega, a função socioambiental da propriedade e da cidade seria a “*pedra angular*” de suporte a este novo paradigma. Cita como outros pilares de sustentação o reconhecimento dos novos direitos coletivos, “... *moradia, preservação ambiental, regularização dos assentamentos informais, participação popular, direito ao planejamento urbano...*”. Nessa perspectiva, coloca a ordem urbanística como “*direito difuso merecedor de tutela*”, mencionando a indissociabilidade entre direito e gestão urbana. Os princípios do Direito Urbanístico que têm sido adotados na literatura especializada estruturam um arcabouço de orientação aos novos paradigmas assinalados por Fernandes, e se expressam pelos conteúdos seguintes:

- a) Princípio da legalidade;
- b) Princípio da função pública;
- c) Princípio da coesão dinâmica;
- d) Princípio da subsidiariedade da intervenção administrativa;
- e) Princípio da função social da propriedade;
- f) Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação;
- g) Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (DOMINGUES, 2007, p. 94; SANT’ ANNA, 2007, p. 145-148).

Neste conjunto de princípios, observa-se que os quatro primeiros apresentam relação com o âmbito administrativo e, o quinto, trata da função social da propriedade, adotada como princípio básico da política urbana na formulação de diretrizes no Estatuto da Cidade. Por fim, os dois últimos, apresentam vínculos diretos com a formulação de

instrumentos de indução da política urbana, configurando eixos norteadores de uma ordem urbanística baseada em mecanismos redistributivistas e de captura de mais-valias urbanas.

Subjacentes às modalidades de direitos, pode ser identificado um par de dualidades. O primeiro deles está presente no confronto destacado enfaticamente em diferentes contribuições reflexivas de Fernandes (2004, 2006, 2008a, 2008b, 2010) e que se refere ao embate existente entre dois paradigmas antagônicos: de um lado, o legalismo liberal do Código Civil e, de outro, o princípio da função social da propriedade. Segundo o autor, para que neste enfrentamento prevaleça o lado que impõe limites ao direito inviolável da propriedade privada, seria necessário superar a ordem jurídico-urbanística tradicional calcada na visão “*civilista-privatista*”, ou “*patrimonialista*” da propriedade.

A segunda dualidade ocorre pelas divergências entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental. A própria noção de complementaridade entre o direito difuso e o direito coletivo nem sempre ocorre linearmente, na medida em que a noção de direito difuso se aplica mais diretamente ao Direito Ambiental. Por outro lado, o Direito Urbanístico é mais associável à noção de direito coletivo, que possibilita uma identificação mais explícita dos sujeitos envolvidos. Para Ribas, os instrumentos de gestão do solo são impróprios para se lidar com a problemática ambiental urbana, por adotarem lógicas distintas, dentre elas, aquelas que envolvem as relações de propriedade.

A esfera privada constitui a base fundamental dos instrumentos de gestão urbana calcados no conceito de propriedade, que deriva do direito romano organizado nos princípios do usufruto e abuso (“*utendi, fruendi et abutendi*”) da posse. O direito ambiental, por sua vez, se fundamenta na esfera pública, o bem comum – coletivo, que se origina na democracia grega (RIBAS, 2003, p. 235).

Os diferenciais nos campos dos Direitos se refletem também nas relações de tensão contidas na dualidade presente na gestão do ambiente construído e do ambiente natural, decorrentes de suas gêneses distintas, em função da especificidade de seus campos disciplinares, de seus objetos de pesquisa e áreas de atuação. Em conformidade com o Método proposto, como recurso de análise e reflexão das vertentes urbanística e ambiental, foram adotadas séries legislativas como subsídios de discussão da transformação dos quatro aspectos relacionados aos objetivos pretendidos.

Para a análise da incorporação dos aspectos relacionados, serão examinadas três séries de peças legais agrupadas por conjuntos temáticos e ordem cronológica, de tal modo que sejam preservados os vínculos de transformação mantidos entre elas, que configuram uma Série Constitucional (CF para Constituições Federais e CE para Constituição Estadual), uma Série Parcelamento do Solo (PS) e uma Série Reforma Urbana (RU), conforme quadro seguinte.

Séries Legais	Componentes
Série Constitucional (CF e CE)	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Federal de 1891 - Constituição Federal de 1934 - Constituição Federal de 1937 - Constituição Federal de 1946 - Constituição Federal de 1967 - Constituição Federal de 1988 - Constituição do estado de São Paulo de 1989 (CE)
Série Parcelamento do Solo (PS)	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 58 de 10/12/1937 - Decreto 3.079 de 15/07/1938 - Decreto-Lei 271 de 28/02/1967 - Lei Federal nº 6.766 de 19/12/1979 - Projeto de Lei 3057 de 2000 (Lei da Responsabilidade Territorial)
Série Reforma Urbana (RU)	<ul style="list-style-type: none"> - Anteprojeto de Lei da Reforma Urbana de 1963 (baseado nas “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana” de 1963) - Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977 (CNPU) - Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 (CNDU), que deu origem ao Projeto de Lei nº 775 de 1983 - Emenda da Reforma Urbana de 1987/1988 - Lei Federal 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade)

Quadro 6 – Marcos Legais de Análise da Vertente Urbanística

A discussão destas séries legislativas, enquadradas na Vertente Urbanística, foi baseada na identificação de abordagens e conteúdos relacionados aos quatro aspectos considerados nesta pesquisa, e que abrangem o direito de propriedade, os instrumentos de política e gestão urbana, o desenho institucional e a abordagem ambiental. Esta análise foi produzida a partir das definições de conteúdos estabelecidos no tópico “Aspectos Seleccionados para Condução das Análises” que é parte integrante do Método recorrido na Introdução deste trabalho.

3.1. SÉRIE CONSTITUCIONAL (CF - CE)

As transformações presentes nos dispositivos das Constituições Federais, ao longo de quase um século, podem ser consideradas um fértil manancial para análise dos ciclos políticos e da transformação das correntes de pensamentos dominantes, na medida em que seus conteúdos refletiram o que cada período admitiu como significativo para

compor a carta magna brasileira. Para tanto, serão examinadas as Constituições de 1891, período de reorganização política e institucional, após a Proclamação da República; a de 1934, em pleno primeiro governo de Getúlio Vargas; a de 1937, que marcou sua fase mais autoritária e centralizadora; a de 1946, em momento de reabertura política para um breve período democrático de dezoito anos; a de 1967 em pleno regime de exceção de uma fase ditatorial que durou vinte e um anos; e finalmente, a de 1988, com sua relevância fundamental para o arcabouço legal vigente, sobretudo para os interesses desta pesquisa, focada nas políticas urbanas e ambientais. A Constituição do estado de São Paulo, que é de 1989, será também analisada, buscando-se, principalmente, um diálogo analítico com a versão federal de 1988, que a precedeu em apenas um ano. O quadro seguinte busca ilustrar o conteúdo de cada um destes documentos legais por meio do número de artigos componentes do texto constitucional, de artigos em disposições transitórias e das datas de suas respectivas promulgações.

Data de Promulgação	Nº Artigos	Disposições Transitórias
Constituições Federais (CF)		
24/02/1891	91	8
16/07/1934	187	26
10/11/1937	187	13 (dos 187).
18/09/1946	218	36
24/01/1967	189	17 (dos 189)
05/10/1988	250	96
Constituição do Estado de São Paulo (CE)		
05/10/1989	296	59

Quadro 7 – Componentes da Série Constitucional

3.1.1. Direito de Propriedade (CF e CE)

Este primeiro aspecto a ser analisado sofreu significativas alterações ao longo das seis Constituições consideradas, partindo de uma concepção fundada no patrimônio individual, na versão republicana de **1891** e, paulatinamente, foi assimilando entendimentos mais comprometidos por conotações coletivas, porém, de forma não linear, com avanços e retrocessos. No texto constitucional de 1891, o direito de propriedade é abordado de forma completamente assegurada ao dispor que: “*O direito de propriedade mantém-se em toda a*

sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 72, § 17).

O período da Era Vargas trouxe um conjunto de transformações modernizadoras nas esferas política, institucional, social e econômica, demarcando um ponto de inflexão na história do país. As novas condições da realidade tiveram reflexos na Constituição de **1934**, em que os irrestritos direitos da propriedade privada começaram a ser afrouxados por meio de condicionantes provenientes dos interesses “*social ou coletivo*”, conforme segue:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (art. 113, inc. 17).

Os “*silvícolas*” passaram a ter a posse das terras em que estivessem instalados e consolidados, embora sem o direito de vendê-las, o que configura um direito de uso e não um direito de troca (art. 129).

A nova Constituição promulgada em **1937** procurava corresponder às novas condições ditadas pelo arranjo político do denominado “*Estado Novo*”, que impôs um contexto de retração das liberdades democráticas como forma de proteção do poder político instalado. O próprio cabeçalho do texto constitucional destacava as urgências e os desafios políticos do momento:

Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem [...] que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes [...] conflitos ideológicos [...] colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil [...] pela infiltração comunista [...] exigindo remédios de caráter radical e permanente.

Nesse contexto, sob os alegados riscos de uma “*infiltração comunista*” com apoio soviético, o interesse “*social ou coletivo*” da propriedade é suprimido do texto constitucional e substituído por um genérico “*utilidade pública*”, em que “*a Constituição assegura [...] o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia...*” (art. 122, 14), retomando concepções de 1891.

Na Constituição de **1946**, identificada com o período de reabertura política e democrática, o direito de propriedade permanece com a possibilidade de desapropriação por necessidade de “*utilidade pública*”, mas volta a acrescentar o “*interesse social*” (art. 141, § 16) que havia sido suprimido na versão de 1937. Complementarmente, introduz novos condicionantes dispendo que “*O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social [...] a lei poderá [...] promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos*” (art. 147).

Com a oscilação institucional que caracterizou a vida política brasileira do século XX, alternando períodos democráticos e autoritários, a Constituição Federal de **1967** procurou expressar as condições impostas pelo regime ditatorial. Apesar de manter a desapropriação da propriedade por “*utilidade pública*” ou por “*interesse social*”, como constava no texto de 1946, acrescentou uma condicionante para a desapropriação da propriedade particular pautada em “*caso de perigo público iminente*” (art. 150), decorrente de uma valoração do aspecto da segurança pública. A despeito do regime político de exceção, no capítulo que trata “*Da Ordem Econômica e Social*”, foi estabelecido como objetivo da ordem econômica, a “*justiça social*” baseada em um conjunto de princípios, dentre eles, o da “*função social da propriedade*” e da “*repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros*” (art. 157, III, VI). Tais inclusões remetem à ocorrência de dispositivos entronizados no campo da retórica vazia, sem correspondência nas práticas políticas e econômicas, notadamente neste período ditatorial, marcado pela concentração da renda e pela ampliação da desigualdade social.

Em tempos de reabertura política e de redemocratização do Estado, ao dispor sobre o direito de propriedade, a versão constitucional de **1988** preservou e enfatizou os objetivos de “*utilidade pública*”, do “*interesse social*” e da “*função social da propriedade*”, presentes nos textos anteriores. Contudo, existe um aspecto que a diferencia das demais, ao vincular o princípio da função social a qualquer propriedade, independentemente do foco dado à questão da desapropriação, presente nas constituições anteriores.

Embora a versão de 1967 já mencionasse nominalmente a função social da propriedade, ela estava atrelada à ordem econômica, o que lhe conferia um caráter mais abstrato, na medida em que não estava direcionada à propriedade fundiária, mas à realização da justiça social nas relações econômicas. Apesar das inserções do “*interesse social*” ou da “*função social*”, em textos constitucionais anteriores, para Fernandes (2010, p. 61), a versão de 1988 se diferencia das demais ao admitir a operacionalização dos princípios, avançando no estabelecimento de uma “*fórmula acabada*”, em condições de ser aplicada em relação direta com a propriedade.

Vale observar que a Constituição de 1988 fez referências a esse princípio em diferentes partes do texto legal, incorporando a função social da propriedade em matérias que configuram espaços e situações distintas. No capítulo que aborda os “*Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*”, fica assegurado o direito de propriedade, porém vinculado à sua função social (art. 5º, XXII, XXIII). No capítulo que trata *Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*, abordou a função social da propriedade e acrescentou o princípio que menciona a defesa do meio ambiente, tema ausente dos textos constitucionais anteriores.

No capítulo que trata da *Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*, aborda a função social da propriedade agrícola, que deve considerar o uso consciente dos recursos naturais e a preservação ambiental (art. 186).

Na Constituição do Estado de São Paulo de **1989**, o capítulo *Do Desenvolvimento Urbano* dispõe, em seu primeiro artigo, que o Estado e seus Municípios, ao estabelecerem as diretrizes e normas deverão assegurar “... o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes” (art. 180, I), reforçando o disposto na Constituição Federal de 1988. Além dessa abordagem urbana, o capítulo *Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária* destaca a preferência, por parte dos órgãos oficiais, em atender os imóveis que cumpram a função social da propriedade, “... especialmente aos mini e pequenos produtores rurais e aos beneficiários de projeto de reforma agrária” (art. 186).

Pode-se observar que, nesta Constituição Estadual, ao se tratar da política urbana, foi empregada a referência das “*funções sociais da cidade*” e, da política agrária, foi empregada a “*função social da propriedade*”. De qualquer modo, as referências a este princípio e às questões relacionadas ao direito de propriedade são mais escassas do que na versão federal de 1988, embora exista uma sincronia entre os conteúdos e os números de artigos em relação à Constituição Federal, revelando uma similaridade de estruturação textual.

Nas Constituições Federais analisadas, observa-se que o direito de propriedade imobiliária passou por transformações que espelham as diferentes conjunturas políticas, econômicas e sociais que moldaram a ordem jurídico-institucional do país. Seu entendimento partiu de uma noção fundada no direito inviolável da propriedade, mantido em “*toda a sua plenitude*”, conforme definido na versão de 1891. Posteriormente, assimilando as transformações decorrentes do primeiro estágio do período getulista, a Constituição de 1934 relativizou a rigidez dos finais do século XIX, ao introduzir a necessária submissão ao “*interesse social ou coletivo*”. Porém, a despeito das alterações anteriores, em 1937 houve um retorno aos padrões de 1891, pelo contexto político avesso a eventuais conotações mais socialistas nos termos constitucionais.

Na versão de 1946, elaborada em período politicamente mais liberal, são mantidas as garantias básicas, salvo em casos de desapropriação por “*utilidade pública*” ou “*interesse social*”, acrescentando-se algumas inovações como o “*bem-estar social*” e a promoção da “*justa distribuição da propriedade*”, na expectativa de favorecer a igualdade de oportunidades entre todos. Embora, três décadas após, a tendência de ampliação da equanimidade introduzida em 1946 tenha sido retirada, a Constituição Federal de 1967

incorporou o princípio da “*função social da propriedade*”, como um dos referenciais para obtenção da “*justiça social*” que, por sua vez, seria a finalidade da “*ordem econômica*”.

Além de manter este princípio no capítulo que rege os princípios gerais da atividade econômica, o texto constitucional de 1988 inovou ao trazê-lo para o âmbito da propriedade, da cidade, das políticas de desenvolvimento urbano e da política agrária. Um ano após, a Constituição Estadual de 1989 reproduziu o conteúdo da versão federal, mas acrescentou alguns elementos à política agrária, ao correlacionar a função social da propriedade rural aos mini e pequenos produtores e aos usuários dos programas de reforma agrária.

Esse conjunto composto por seis Constituições Federais e pela mais recente Constituição do Estado de São Paulo reflete a transformação dos entendimentos atribuídos ao direito de propriedade imobiliária ao longo do último século. Complementando as análises decorrentes da identificação das formas de tratamento do direito de propriedade imobiliária em textos constitucionais, serão abordados os instrumentos de política e gestão urbana, segundo o mesmo conjunto constitucional.

3.1.2. Instrumentos de Política e Gestão Urbana (CF e CE)

No tratamento desses conteúdos constitucionais adotou-se uma abordagem analítica em que, além dos instrumentos de política e gestão urbana, buscou-se identificar conquistas no campo dos direitos sociais, pela interdependência que apresentam com as estratégias de planejamento e gestão territorial pautadas na busca da equanimidade urbana, por meio de políticas sociais e instrumentos redistributivistas.

A Constituição Federal de **1891**, pela especificidade do contexto histórico de abolição da monarquia, assumiu um caráter de afirmação e de regulação da nova estrutura institucional, capaz de dar o suporte a um Estado Republicano recém-constituído. Nesta conjuntura de reordenamento institucional de um novo regime de governo, os instrumentos relacionados às políticas e gestão do território não faziam parte dos conteúdos talhados a compor uma peça constitucional. Embora tivessem uma seção dedicada à *Declaração de Direitos*, que assegurava a “... *brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade...*”, assim como a consideração de que “*todos são iguais perante a lei*”, tais institutos não apresentavam quaisquer tipos de vinculação com as políticas de gestão territorial (art. 72). A escala municipal, que teria maiores interfaces com as questões de ordenamento territorial, foi objeto de apenas um breve artigo para assegurar, genericamente, sua autonomia nos assuntos de seu “*peculiar interesse*” (art. 68).

Todavia, a Constituição de **1934** já introduziu o instrumento de “*contribuição de melhoria*” a partir da comprovação de ocorrência de valorização de imóvel privado resultante de investimentos públicos: “*Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria*” (art. 124).

Em termos de políticas sociais, ao menos no texto constitucional esteve presente a preocupação em fixar o trabalhador rural no campo. Um dos mecanismos, que remete ao instrumento de usucapião, buscava favorecer a regularização da posse da terra. Os termos empregados nesta redação legislativa influenciou outras Constituições posteriores, até mesmo o disposto no Estatuto da Cidade para a usucapião urbana, sete décadas depois:

Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição [...] um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (art. 125).

A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país (Art. 121).

... procurar-se-á fixar o homem no campo [...] preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas (art. 121, § 4º).

O ímpeto da urbanização a partir deste período, meados dos anos 1930, e notadamente nas próximas décadas, indica que o texto constitucional foi inócuo, não teve correspondência nas políticas públicas, tendo em vista o êxodo migratório que se seguiu, justamente em relação aos pequenos proprietários rurais, que representavam o contingente de interesse do dispositivo legal.

A versão de **1937** não fez referência aos instrumentos específicos de gestão urbana, nem mesmo à contribuição de melhoria. Em termos de políticas sociais, existe um vácuo em relação às conquistas da versão anterior, de tal modo que os únicos dispositivos que abordam a questão social estão na seção *Da Família* e são tratados de forma meramente assistencialista ao dispor, por exemplo, que “*Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole*” (art. 127). A Constituição de **1946** retoma algumas das características identificadas na de 1934, em relação à contribuição de melhoria e as políticas agrárias de fixação do trabalhador rural, inovando com a emergência de algumas políticas regionalistas que buscavam focar partes do país, consideradas socialmente mais vulneráveis:

A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas [...] serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados (art. 156).

Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição [...] trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (art. 156, § 3º).

Cabe observar que a dimensão da propriedade agrícola a ser reivindicada aumentou de 10 ha (dez hectares), em 1934, para 25 ha (vinte e cinco hectares), em 1946, buscando ampliar o contingente de beneficiados. Em termos de políticas de redução de desigualdades regionais, a versão de 1946 trouxe dispositivos para aplicação de uma determinada porcentagem da renda tributária da União para enfrentamento da seca do Nordeste e para a execução do plano de valorização econômica da Amazônia, elementos de pauta das políticas públicas regionais que perduram até o presente (art. 198, 199).

Na versão de **1967**, a contribuição de melhoria foi mantida e as políticas de incentivo à fixação do trabalhador rural ficaram restritas à isenção do imposto sobre a propriedade territorial rural, em situações específicas: “... *não incidirá sobre glebas rurais de área não excedente a vinte e cinco hectares, quando as cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel*” (art. 22, § 1º).

A Constituição Federal de **1988** consolidou uma série de inovações no campo das políticas sociais, urbanas e ambientais que a diferenciam das anteriores, incorporando as conquistas decorrentes dos processos de mobilização, discussão e pressão sociais que culminaram com a proposição de emendas que influenciaram o texto constitucional.

Apesar dos avanços, no capítulo que trata *Dos Direitos Sociais*, são relacionados vários direitos como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art. 6º). Porém, apenas por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 14/02/2000, iniciativa do *Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU*, que a moradia foi incluída no rol desses direitos sociais, apesar da presença da questão habitacional no texto de 1988, como uma política pública de competência das três esferas de governo. Entretanto, o significado da moradia como um direito social é qualitativamente diferente de seu entendimento como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na promoção de: “... *programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*” (art. 23, IX). Outro indicativo da assimilação tardia do direito à moradia em um texto constitucional brasileiro pode ser identificado nas referências internacionais, na medida em que o direito à habitação, dentre outros, foi reconhecido pela Assembleia das Nações Unidas em 10/12/1948 ao ser promulgada a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Em relação ao ordenamento urbano, foi disposto que, no nível federal, a União deve “... *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento*

básico e transportes urbanos” (art. 21, XX). No âmbito municipal, compete a promoção do “... *adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art. 29, VII), confirmando o papel da União como a esfera institucional definidora das grandes diretrizes das políticas setoriais.

Ainda no rol das competências comuns dos entes federativos, está a possibilidade de estabelecer tributos por “*contribuição de melhoria*”, como nas demais constituições, porém com um acréscimo em relação à natureza dos impostos ao considerar que, “... *sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...*”, adicionando um caráter social na política tributária (art. 145, § 1º). Nas disposições relativas à cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, ficou estabelecido que, além das motivações vinculadas à ociosidade imobiliária do capítulo específico *Da Política Urbana* (art. 182), sua progressividade pode ocorrer em razão do valor do imóvel, da sua localização ou do seu uso (art. 156, § 1º, I, II). Cabe observar que este parágrafo e seus incisos também foram incluídos posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 29 de 13/09/2000.

O capítulo *Da Política Urbana*, que trata especificamente dos objetos que são partes essenciais desta pesquisa, concentra os conteúdos que foram desenvolvidos no processo de discussão e elaboração do Estatuto da Cidade. Os dois artigos enfatizam o princípio da função social da cidade e da propriedade; o Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; o IPTU progressivo como instrumento de controle da ociosidade imobiliária; e a usucapião urbana, como importante mecanismo de regularização fundiária. Embora tenham significado um avanço nos campos das políticas urbanas e habitacionais, os mecanismos necessários à sua aplicação foram mantidos na dependência de regulamentação posterior, o que só se viabilizou treze anos depois, com o Estatuto da Cidade.

Alguns conceitos e princípios aplicáveis no meio urbano tiveram ressonância no meio rural, conforme disposto no capítulo *Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*, que prevê a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, daquelas propriedades que não estejam cumprindo com a função social (art. 184). Complementarmente, foi estabelecido um conjunto de requisitos e critérios de verificação do cumprimento da função social da propriedade rural e foram alteradas algumas variáveis, em relação às constituições anteriores, no que diz respeito à usucapião (art. 186, 191). O prazo de ocupação do imóvel que era de 10 (dez) anos, passou para 5 (cinco); a dimensão da propriedade, que era de 10 ha (dez hectares) em 1934, passou para 25 ha (vinte e cinco hectares) em 1946 e, na última Constituição, passou para 50 ha (cinquenta hectares), acrescentando-se a ressalva de que tais áreas de usucapião não podem ser imóveis

públicos. Para Marcuse (2008), essa restrição impõe uma limitação severa ao alcance social da usucapião, na medida em que o patrimônio público representa uma parcela substancial das áreas invadidas.

Na Constituição Estadual de **1989**, no capítulo *Do Desenvolvimento Urbano*, é disposto que cabem ao estado e aos municípios a criação e manutenção de áreas de especial interesse “... *histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública*”, bem como a restrição à ocupação de áreas com riscos geológicos (Art. 180, IV, VI). Observa-se que, dentre as modalidades de interesse, não consta o “*interesse social*” que apresenta relevância para a política habitacional. Ainda sob a perspectiva de regulação do desenvolvimento urbano, o inciso VII passou por uma sucessão de quatro emendas recentes, duas em 2007 e duas em 2008, que tratam da permissão de alteração do uso de áreas públicas destinadas a áreas verdes ou de uso institucional, em relação ao previsto no processo de aprovação do loteamento. As exceções tratam de ocupações já consolidadas que envolvam a população de baixa renda, consideradas de interesse social; as ocupações por equipamentos públicos de uso diverso ao previsto no projeto de loteamento aprovado; e como terceiro caso de exceção, as ocupações com finalidades religiosas. Dentre as três excepcionalidades, duas representam um avanço para a política urbana e habitacional, mas o terceiro caso não é compatível com a laicidade do Estado brasileiro, sugerindo uma inclusão negociada como contrapartida pela aprovação das duas primeiras motivações.

O Plano Diretor é citado como lei municipal responsável por estabelecer diretrizes e normas para o “... *zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes*” (Art. 181). Diferentemente da versão federal, sua obrigatoriedade foi ampliada para todos os municípios paulistas, mesmo para aqueles com menos de vinte mil habitantes (art. 181, § 1º).

O fato de o estado de São Paulo possuir uma rede urbana significativa, tanto em quantidade de municípios como em termos populacionais, fez que a Constituição Estadual refletisse essa especificidade nos dispositivos que contemplam a ocorrência de regiões conurbadas e submetidas aos fenômenos metropolitanos. Nesse sentido, em casos específicos, os municípios devem observar os parâmetros urbanísticos de interesse regional, em que prevalecem os mais restritivos, em caso de conflito de normas. Para estabelecer critérios de regularização dos assentamentos irregulares, os municípios deverão observar “*as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas*” (art. 181, § 2º, § 3º).

A promoção de programas destinados à moradia popular, com melhores condições habitacionais e de saneamento básico também faz parte dos dispositivos

previstos neste capítulo de desenvolvimento urbano. Além do uso habitacional, a atividade industrial também deve ser submetida às diretrizes que considerem os aspectos “*ambientais, locacionais, sociais, econômicos e estratégicos, e atendendo ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial*” (Art. 183). Além das especificidades decorrentes da expansão populacional e urbana, a Constituição Estadual também reflete a relevância da atividade industrial na estruturação socioeconômica do estado de São Paulo.

A abordagem de uma carta constitucional estadual permite observar que, à medida que se aproxima o foco espacial, aumenta a especificidade dos dispositivos, que buscam adicionar elementos não contemplados nas versões mais genéricas e abrangentes que espelham a heterogeneidade do território nacional. O terceiro aspecto a ser abordado, diz respeito ao desenho institucional, tendo em vista a importância da estruturação burocrática e dos organismos gestores para os objetos desta pesquisa.

3.1.3. Desenho Institucional (CF e CE)

A partir da Constituição Federal de **1891**, as antigas Províncias brasileiras passaram a constituir os Estados-membros da União, segundo um modelo político-jurídico inspirado na experiência norte-americana, reduzindo o poder político dos municípios, que permaneceram sem expressão jurídica adequada no pacto federativo, até a versão constitucional mais recente, de 1988. Para Fernandes (2008), essa organização político-territorial, que foi reproduzida parcialmente, não se enquadra na peculiaridade das regiões metropolitanas e da rede de cidades brasileiras. Na versão de 1891, o grau de autonomia municipal ficava relegado a um terreno incerto e nebuloso, na medida em que estava garantida “... *em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*” (art. 68), o que não explicitava competências e nem atribuições. A versão de **1934** avançou um pouco mais nesta determinação ao acrescentar um rol de atribuições, além de manter o “*ao seu peculiar interesse*”, tais como a eleição de prefeitos e vereadores, as cobranças de IPTU e a genérica “... *organização dos serviços de sua competência...*” (art. 13, III). Apesar das limitações, para Meirelles, a Constituição de 1934 foi emblemática na ampliação do papel dos municípios. Dentre as contribuições trazidas para a esfera municipal, o jurista cita a discriminação das rendas pertencentes ao município (art. 13, § 2º, I - V), introduzidas pela primeira vez em uma Constituição Federal, embora por um curto período, pois a Constituição de 37 retirou esta possibilidade.

... no sistema intervencional do Estado Novo, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular (MEIRELLES, 1993, p. 33, 34).

A Constituição de **1937**, promulgada como suporte jurídico-constitucional do *Estado Novo*, é expressão do novo direcionamento político, pautado na centralização das decisões e na concentração do poder. No âmbito municipal, o direito de se eleger prefeitos pelo voto direto foi abolido, permanecendo apenas para a escolha de vereadores. Apesar do período politicamente conturbado, trouxe um aspecto inovador com a possibilidade de compartilhamento de serviços públicos, como um embrião dos consórcios intermunicipais, mais comumente celebrados nas dinâmicas metropolitanas. Era disposto que “... os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns...”, cabendo ao seu respectivo estado esta regulação (art. 29). Esta inclusão é um indício da percepção do crescimento e expansão das cidades, ensejando a prestação de serviços públicos de forma compartilhada, embora tivesse que passar pelo crivo regulamentador do estado.

A versão de **1946** reconquistou a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, cerceadas pelo controle centralizador do período iniciado em 1937. Segundo Meirelles (1993, p. 37), até 1946 a autonomia municipal era apenas “*nominal*”. Além desse texto constitucional, contribuíram para esta nova condição, a vigência das Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais. Como autonomia municipal sem a contrapartida financeira não tem efetividade, foi ampliada a participação dos municípios nas arrecadações de âmbito estadual e federal, além da manutenção de suas rendas específicas (art. 15, §§ 2º, 4º, 20, 21 e 29). Apesar dos avanços nos aspectos relacionados à autonomia administrativa, esta versão constitucional deixou de contemplar a possibilidade de agrupamentos com a finalidade de compartilhamento de serviços públicos (art. 28, “b”).

Como reflexo do novo ciclo ditatorial iniciado em 1964, trazendo novamente um sistema político baseado na centralização e no autoritarismo, a Constituição Federal de **1967** voltou a reduzir a autonomia dos Estados e dos Municípios. Ao comentar o conteúdo constitucional de 1967, Meirelles (1993, p. 35) alega que “os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no [...] plano político, administrativo e financeiro”. Contudo, repercutindo o crescimento dos centros urbanos brasileiros nas décadas de 1950 e 1960, retornou ao texto constitucional a possibilidade de agrupamentos de municípios para gestão dos serviços públicos comuns, e desta vez, sem a necessidade de regulação pelo Estado:

Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais (art. 16, § 4º).

De forma complementar a este dispositivo anterior, que previa novos arranjos institucionais para a gestão territorial regional, a Constituição de 1967 abriu a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, expressando o aprofundamento da preocupação com relação aos fenômenos de crescimento urbano, embora a criação destas regiões fosse uma prerrogativa da União.

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum (art. 157, § 10).

Na estruturação do texto constitucional, o dispositivo sobre as regiões metropolitanas não fazia parte do capítulo dos municípios, mas, sim, daquele que tratava “*Da Ordem Econômica e Social*”, revelando um entendimento diferenciado para a complexidade da questão metropolitana, de forma desvinculada da abordagem municipal. O *caput* do art. 157 mencionava que “... a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: ...”, ou seja, a noção de justiça social começava a interagir com a ordem econômica e com o surgimento e crescimento das metrópoles.

Sob o ponto de vista financeiro, a Emenda Constitucional de 1969 discriminou os impostos municipais restringindo-os ao IPTU e ao Imposto Sobre Serviços – ISS, atribuindo “... à lei complementar federal o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário e a regulamentação das limitações constitucionais ao poder de tributar” (art. 18, § 1º). Porém, a Emenda de 1969 concedeu participação dos municípios no produto de impostos da União e de seu respectivo estado, por meio de modificações no sistema tributário que contribuíram com a ampliação do compartilhamento entre as esferas administrativas e aumento da receita municipal:

- Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 25, II, § § 1º e 2º);
- Imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (art. 26, I);
- Imposto sobre energia elétrica (art. 26, II);
- Imposto sobre minerais do país (art. 26, III);
- Imposto sobre a circulação de mercadorias – ICM (art. 23, § 8º);
- Produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR (art. 24, § 1º);
- Produto da arrecadação do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por ele pago, quando obrigado a reter o tributo (art. 24, § 2º).

Para Meirelles (1993, p. 36), embora tais alterações tenham tido o mérito de distribuir melhor a renda pública entre União, Estados e Municípios, o critério de atribuição de percentual fixo de 20% (vinte por cento) na participação do ICM criou uma “*gritante disparidade*” entre os municípios industrializados e aqueles com predominância de

atividades agrícolas. Esta condição fomentadora da desigualdade regional fez parte de um conjunto de fatores que impulsionaram o maior crescimento de algumas cidades e regiões em detrimento de outras, consoante suas respectivas bases econômicas.

Os dispositivos legais presentes na Constituição Federal de **1988** definem competências de cada esfera administrativa, podendo ocorrer de forma exclusiva de um determinado nível de governo, ou de forma “*concorrente*”, envolvendo todos os entes do pacto federativo. Martins (2006, p. 24) adota um gradiente para expressar distinções observadas nestas atribuições, sendo as mais abstratas da União e as mais concretas, dos municípios. Para explicitar esta lógica destaca o Imposto sobre a Renda, como o tributo específico da União e o IPTU, decorrente de um bem mais “*palpável*”, referente à propriedade imobiliária, como o imposto típico do município.

Esta versão constitucional contemplou um avanço na ampliação da autonomia municipal e no entendimento das diferentes escalas territoriais, introduzindo outras modalidades de agrupamentos, além das regiões metropolitanas, presentes no capítulo *Dos Entes Federados*, cabendo aos estados, a seguinte prerrogativa:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º).

A pulverização dessa atribuição entre os estados resultou na ausência de um padrão que servisse de referência para o estabelecimento de critérios comuns para a conformação dos novos arranjos político-territoriais. Esse modelo resultou na ausência de instrumentos de gestão compartilhada de âmbito metropolitano, definindo um “*espaço marcado pelo vazio político*”, uma instância localizada entre a impotência dos municípios envolvidos nestas conurbações, e a incapacidade dos estados em formular políticas para esta complexa escala político-territorial (COSTA, BRAGA, 2002, p. 12).

Em crítica aos termos deste art. 25, Fernandes (2010, p. 59) lamenta o fato da Constituição Federal de 1988 não ter adotado o que chama de “... *postura adequada face à gestão metropolitana, tendo transferido aos Estados membros a responsabilidade pela formulação de um arcabouço legal para o tema*”. Nas discussões internas que tiveram curso nas subcomissões e comissões congressuais, as regiões metropolitanas perderam sua força inicial pela supressão de dispositivos que abordavam o transporte coletivo, a usucapião em áreas urbanas e outros temas de cunho administrativo e financeiro. Dentre os recursos suprimidos, constava maior autonomia das regiões metropolitanas por admitir a expedição de normas em matérias afetas aos interesses regionais, bem como a criação de um Conselho Metropolitano (NOGARA, 2008, p. 97, 98).

Ainda sob o escopo das fragilidades institucionais, na análise de Martins (2006, p. 26), apesar das regiões metropolitanas paulistas terem leis específicas que as definem, assim como aos temas a serem tratados de forma conjunta, na prática, diante da falta de autonomia e de independência política “*poderiam ser comparadas a um Departamento do Estado*”. A ausência de critérios de âmbito nacional, conjugada a uma melhor articulação com a instância estadual e entre os próprios municípios componentes, faz com que as diferentes regiões metropolitanas não possam assumir o porte institucional correspondente à sua importância na dinâmica urbana brasileira, dificultando a resolução de seus graves problemas e conflitos.

Entretanto, pontualmente, a escala regional mereceu uma seção específica no capítulo *Da Administração Pública* na perspectiva de identificação de determinados territórios a serem submetidos a políticas voltadas para o equilíbrio regional, nos quais a União pode “*articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais*” (art. 43).

A Lei Orgânica passou a ser de alçada municipal com relevância para a condução de sua vida política e administrativa: “... *o Município reger-se-á por lei orgânica [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos...*” (art. 29). O rol de competência dos municípios ficou bem mais amplo em relação às Constituições anteriores e, além dos dispositivos estabelecidos no capítulo da política urbana, a questão do ordenamento territorial foi também abordada conforme segue:

Compete aos Municípios [...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 29, VII).

Compete aos Municípios [...] legislar sobre assuntos de interesse local [...] suplementar a legislação [...] adequado ordenamento territorial... (art. 30, I, II, VIII)

Sob o ponto de vista da participação social, a Constituição também ampliou os mecanismos disponíveis na alçada dos municípios, ao dispor sobre a iniciativa popular na elaboração de projeto de lei municipal, podendo contemplar temas de interesse da cidade ou de bairros, desde que haja manifestação de, ao menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado (art. 29, XIII).

No âmbito estadual, o texto constitucional paulista de **1989** enfatizou a autonomia “*política, legislativa, administrativa e financeira*” municipal, dispondo da Lei Orgânica Municipal como instrumento de auto-organização (art. 144). A organização do território em regiões intraestaduais pretendeu facilitar a promoção do desenvolvimento socioeconômico; a descentralização, a articulação e a integração dos órgãos regionais; o melhor aproveitamento dos recursos públicos; a utilização dos recursos naturais; a proteção

do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais (art. 152). Essa regionalização tem sido bastante empregada para efeito de gerenciamento dos recursos hídricos e monitoramento da qualidade ambiental no estado.

Pela necessidade de cumprimento do disposto no art. 25 da Constituição Federal de 1988, foi criada uma seção específica para tratar *Das Entidades Regionais* em que se estabelece a possibilidade do território estadual ser dividido em unidades regionais com municípios contíguos agrupados, como recurso de integração, de organização, de planejamento e para a execução de funções públicas de interesse comum (art. 153). Nesta perspectiva, o texto constitucional desenvolveu conceitualmente as modalidades de arranjos territoriais urbanos, conforme definidos no art. 25 da versão federal, detalhando o entendimento para “*região metropolitana*”, “*aglomeração urbana*” e “*microrregião*”:

- Definição adotada para Região Metropolitana:

Agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes (art. 153, § 1º).

- Definição adotada para Aglomeração Urbana:

Agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes (art. 153, § 2º).

- Definição adotada para Microrregião

Agrupamento de Municípios limítrofes que apresentem, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional (art. 153, § 3º).

Como parte da gestão estadual destas unidades regionais, foi previsto para cada unidade constituída, a criação de conselhos de caráter normativo e deliberativo, além da formulação de dispositivos sobre a organização, a articulação e a coordenação, podendo ocorrer fusões de entidades ou órgãos públicos regionais. Foi estabelecido que tais instâncias fossem paritárias com membros dos municípios e do estado. A participação popular foi considerada no processo de planejamento, de tomada de decisões e de fiscalização (art. 154).

Tendo em vista os arranjos decorrentes da formação destas unidades regionais, o texto constitucional prevê, ainda, que os municípios busquem ajustar seus Planos Diretores, programas e orçamentos, de acordo com suas ações, metas, diretrizes, objetivos e as prioridades da população local (art. 155). Nos casos das regiões

metropolitanas, a política de transporte coletivo também deve ser compatibilizada entre os municípios envolvidos, porém sob a coordenação do estado no planejamento, elaborado em conjunto com os demais municípios participantes, e a operação do transporte coletivo regional, sob administração direta, concessão ou permissão (art. 158).

Conforme observado, muitos dos dispositivos suprimidos na tramitação congressional de 1988 foram reincorporados nesta versão estadual, procurando preencher a lacuna normativa de determinados temas essenciais às regiões metropolitanas. Como coube a cada estado da federação a incumbência de dar prosseguimento ao disposto na Carta constitucional, o que tem sido apontado pela crítica foi a perda de oportunidade de se formular um modelo de política de gestão metropolitana aplicável em todo o país, evitando-se a formulação segmentada e desarticulada em cada estado.

Assim como nos outros dois aspectos, no desenho institucional também foi se tornando mais abrangente e complexo ao longo da transformação dos textos constitucionais, espelhando o aprofundamento da diversidade e da complexidade decorrentes do processo de urbanização. Após a verificação dos aspectos relacionados ao direito de propriedade, aos instrumentos de política e gestão urbana e ao desenho institucional, o quarto aspecto analisado nesta Série Constitucional diz respeito à inserção da abordagem ambiental nos dispositivos legais presentes nas cartas constitucionais.

Conforme explicitado no Método, esta Série Constitucional, que é integrante da Vertente Comum, foi inserida na abertura da Vertente Urbanística, o que implicou a abordagem dos aspectos sociais e urbanísticos, em conjunto com os instrumentos de política e gestão territorial. Sendo assim, por este artifício de adesão, o quarto aspecto analisado diz respeito à abordagem ambiental da Série Constitucional.

3.1.4. Abordagens Ambientais (CF e CE)

A presença da questão ambiental nesta série legislativa obedeceu a um percurso que expressou a visão que cada período republicano adotou para o tema. Inicialmente, o foco dos interesses incidia nas formas de exploração econômica dos recursos naturais. No texto constitucional de **1891**, a referência aos recursos naturais se restringia aos minerais, admitindo que *“As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria”* (Art. 72, § 17). Essa versão constitucional do final do século XIX, não fez outra referência à questão ambiental além dessa pequena regulação que vinculava as minas e, portanto, seus minérios, aos proprietários do solo, salvo em determinadas condições, que não ficam bem esclarecidas, mas que envolveriam limitações legais e interesses de exploração industrial. A vinculação direta entre os direitos da propriedade da terra e a

propriedade do bem natural reforçava a plenitude inquestionável da propriedade privada individual.

Em **1934**, o contexto já era bem distinto e, embora o texto constitucional continuasse abordando a questão ambiental pelo viés da exploração econômica dos recursos naturais, os agentes econômicos públicos e privados desempenharam papéis mais bem definidos. Desta vez, o Estado assumiu a responsabilidade por legislar a matéria e conceder autorizações para exploração dos bens naturais, desvinculando os direitos de propriedade dos recursos da propriedade do solo, enfatizando a importância atribuída ao controle estatal sobre as riquezas naturais do país. Existia o interesse de que, progressivamente, tais recursos fossem nacionalizados, por sua identificação como bens estratégicos para o desenvolvimento do país.

No que diz respeito aos aspectos sociais, envolvendo as populações tradicionais, começaram a ser abordados os direitos indigenistas, pela garantia de sua permanência nas terras de ocupação consolidada, entretanto, sem direito à venda. Em um contexto pautado pelo projeto de modernização do país, tais resoluções constitucionais fazem parte de uma conjuntura legal mais abrangente, pautada na formulação complementar e simultânea de um arcabouço legal comprometido com uma incipiente política de proteção e exploração dos recursos naturais do país, como o Código de Águas, o Código Florestal, o Código de Caça, dentre outros. Apresentam relevância, também, pela inflexão produzida nas concepções anteriores e pela influência que tiveram nas posteriores, conforme transcrito a seguir:

- Sobre a competência de legislar:

Compete privativamente à União legislar sobre: [...] riquezas do subsolo, mineração [...] águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca [...] não exclui legislação estadual supletiva ou complementar [...] sem dispensar as exigências desta (art. 5º, § 3º).

- Sobre a propriedade fundiária:

As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial [...] depende de autorização ou concessão federal... (art. 118, 119).

- Sobre a nacionalidade empresarial e a participação nos lucros:

As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros (art. 119, § 1º).

- Sobre o papel da esfera estadual:

Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo (art. 119, § 3º).

- Sobre a nacionalização dos recursos naturais:

A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País (art. 119, § 4º).

- Sobre as atividades já existentes:

Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, e, sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa (art. 119, § 6º).

- Sobre a política indigenista:

Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las (art. 129).

Além deste conteúdo transcrito, pela primeira vez um texto constitucional do período republicano abordou a questão ambiental pelo viés de sua proteção, ao dispor que competia à União e aos Estados “... *proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico...*” (art. 10, III). Cabe observar que essa concepção de proteção de “*belezas naturais*” está relacionada à fruição do olhar antrópico, vinculado ao imediatismo da exploração econômica ou à atividade contemplativa, distante, ainda, de uma conotação fundada na preservação ambiental como forma de manutenção de sua integridade sob a perspectiva de combate à degradação, depleção e escassez de recursos essenciais à preservação da biodiversidade e das condições necessárias à vida humana.

A versão constitucional de **1937** manteve no mesmo formato as disposições acerca da exploração dos recursos naturais, das terras indígenas, porém alterou o artigo que dispunha sobre a proteção das “*belezas naturais*” da versão de 1934, para “*monumentos naturais*”, incorporando-o ao capítulo *Da Educação e da Cultura*, e acrescentou o governo local, o Município, como instância corresponsável pela proteção:

Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional (art. 134).

Nos assuntos relacionados ao meio ambiente, as Constituições Federais de **1946** e de **1967** não alteraram os dispositivos legais conforme já vinham sendo tratados desde 1934 e 1937 e mantiveram a preservação e proteção das paisagens naturais como assuntos relacionados à educação e à cultura. Entretanto, a versão constitucional de **1967** introduziu alguns aspectos inovadores em relação às suas precedentes, ao tratar da questão do petróleo, das jazidas arqueológicas e das terras indígenas, que passaram a ser associadas à presença dos recursos naturais em seus territórios. Tendo em vista que a Petrobras foi fundada nos anos 1950, na fase democrática do governo Vargas, procurou-se

regular, mesmo que de forma incipiente, a exploração desse recurso energético, dispendo que “*A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei*” (art. 162). Nas disposições relacionadas ao amparo dos “*monumentos e paisagens naturais notáveis*”, foram acrescentadas as “*jazidas arqueológicas*”, até então ausentes das Constituições anteriores (art. 172). Embora as terras indígenas já fossem mencionadas desde a Constituição de 1934, o diferencial, neste texto de 1967, é a correlação estabelecida entre a posse da terra e os recursos nela contidos:

É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes (art. 186).

Outro aspecto peculiar presente na Constituição de 1967 é que alguns dispositivos do seu art. 8º fundamentaram a versão original da Lei nº 6.938 de 31/08/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e que, neste trabalho, cumpre o papel de marco divisor entre duas séries legislativas da Vertente Ambiental. Para cumprir com o necessário respaldo constitucional, o art. 1º desta lei de 1981 fez referência ao inciso XVII, alíneas “c”, “h” e “i” da Constituição de 1967, vigente à época, que abordam a competência da União em legislar sobre um conjunto de temas. Dentre eles, cabe destacar apenas aqueles que tenham vínculos com a problemática ambiental: “c) [...] de defesa e proteção da saúde [...] h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca [...] i) águas, energia elétrica e telecomunicações”. Pela generalidade dessas abordagens, a LPNMA de 1981 apenas obedeceu a uma regra de hierarquia jurídica, a despeito da inconsistência do conteúdo ambiental presente na versão constitucional de 1967. Tendo em vista que a LPNMA de 1981 precedeu a Constituição Federal de 1988, durante um período de sete anos, ficou atrelada a um marco constitucional defasado de suas concepções. Sendo assim, cumpre observar que a redação original foi, posteriormente, alterada por uma redação de 1989 e por outra de 1990, que se encontra vigente.

A Constituição Federal de **1988** trouxe um conjunto de inovações para a política ambiental, avançando na incorporação de novos paradigmas aplicáveis à gestão e aos direitos ambientais. No entanto, cumpre lembrar que, diferentemente da política urbana, a regulação ambiental já contava com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - LPNMA – de 1981. Embora o capítulo “*Do Meio Ambiente*” tenha um único artigo, o 225, ele se tornou emblemático de uma conquista no campo ambiental, ao conceituar o meio ambiente como um direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à vida. Para a consecução desse ideário existe um papel a ser desempenhado pelo Poder Público e pela coletividade na defesa e na preservação ambiental, para as presentes e futuras gerações, segundo as seguintes ideias-chave:

- Garantia da preservação e da restauração de processos ecológicos;

- Promoção do manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- Garantia da diversidade e integridade do patrimônio genético;
- Fiscalização da pesquisa e da manipulação deste material genético;
- Garantia de que espaços especialmente protegidos só podem ser alterados mediante lei;
- Exigência de estudo prévio de impacto ambiental - EIA, para obra ou atividade potencialmente causadora de degradação, garantindo sua publicidade;
- Controle de substâncias nocivas e poluentes;
- Promoção da educação ambiental;
- Proteção da fauna e flora – sem submeter animais à crueldade;
- Exploração de recursos minerais deve recuperar os danos provocados sob risco de sanções penais e administrativas, além da realização dos reparos necessários;
- Proteção do patrimônio nacional: a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira;
- As usinas nucleares deverão ser autorizadas e localizadas por meio de lei federal.

Observa-se, nesta listagem, a ausência de temas relacionados aos problemas ambientais decorrentes das dinâmicas processadas no meio urbano, resultando uma regulação de caráter fortemente bioecológico. Com exceção da exigência de EIA para intervenções com potencial de degradação ambiental, e que tem uma vinculação indireta com o meio urbano, o viés de abordagem do art. 225 expressa a falta de articulação existente entre os capítulos da política urbana e do meio ambiente, tendo em vista os focos distanciados que assumiram seus dispositivos específicos.

Além desse capítulo dedicado ao meio ambiente, as formas de gestão, apropriação ou exploração dos recursos naturais estão presentes em outras seções do texto constitucional. Em relação à participação no resultado da exploração dos recursos naturais, alguns com potencial para aproveitamento energético, houve uma consolidação da gestão estatal, especialmente com relação às matrizes do petróleo, do gás natural, e dos recursos hídricos e minerais (art. 20, § 1º). Contudo, visto que houve a inclusão de um capítulo específico sobre o meio ambiente, a recuperação ambiental das áreas submetidas à exploração mineral foi tratada no art. 225 dispondo sobre a obrigação de “... *recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente...*” (art. 225, § 2º).

Dentro das especificidades de competência exclusiva da União, ficaram a instituição do “*sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos*” e a definição dos critérios de outorga de “*direitos de seu uso*” (art. 21, XIX). Tendo em vista que a rede hídrica extrapola os perímetros administrativos dos municípios e estados, a política mais ampla dos

recursos hídricos deve ser gerenciada em âmbito nacional. Outras competências foram distribuídas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, tais como:

... proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico [...] as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III); ... proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI); ... preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII).

Segundo o art. 24, a legislação concorrente de determinados temas seria de competência da União, dos estados e até do Distrito Federal, e não menciona o município. Esta exclusão pode ter sido acidental, pois causa estranheza a inclusão do Distrito Federal, que apresenta similaridades político-institucionais com os estados, mas semelhanças físico-territoriais com o município. Embora esse dispositivo aborde temas que apresentam imbricações com as políticas públicas desenvolvidas no âmbito local, a lacuna não apresenta consequências mais severas, pela inclusão temática em outros artigos que consideraram a competência legislativa da esfera municipal. Dentre o conjunto de atribuições dispostas no art. 24, muitas são intrinsecamente relacionadas às legislações de uso e ocupação do solo, ao controle da incomodidade urbana, à proteção do patrimônio histórico e paisagístico, e aos estudos de impacto de vizinhança, instrumentos que se caracterizam pela aplicação em escala municipal.

A partir de 1934, todos os textos constitucionais têm abordado a estruturação do Poder Judiciário e, como parte dele, o Ministério Público, porém a Constituição Federal de 1988 trouxe um rol de atribuições mais detalhadas sobre suas funções institucionais na promoção do inquérito civil e da ação civil pública, no que concerne a “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” e a “*proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (art. 127; art. 129, III). A inserção explícita dessas funções do Ministério Público em um texto constitucional fortalece, juridicamente, o campo do direito urbanístico e ambiental.

Comumente são citados os capítulos *Da Política Urbana*, art. 182 e 183, e o *Do Meio Ambiente*, art. 225, como as referências constitucionais para a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. Entretanto, o art. 170, que trata *Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*, relacionou um conjunto de fundamentos para a ordem econômica, sob uma perspectiva de maior compromisso social e ambiental, em consonância com princípios baseados na justiça social:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] propriedade privada [...] função social da propriedade [...] defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, II, III, VI).

Embora a defesa do meio ambiente já estivesse presente na versão original deste art. 170, a complementação de seus termos com referência à magnitude do impacto ambiental só foi incorporada pela Emenda Constitucional nº 42 de 19/12/2003.

A política indigenista passou a ser tratada em capítulo próprio que trata *Da Ordem Social*, o mesmo que aborda o meio ambiente. As políticas de proteção e conservação do patrimônio cultural, com seus “*bens de natureza material e imaterial [...] os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico*” continuaram sendo tratadas no capítulo dedicado à cultura.

Ao expandir o princípio da função social da propriedade para o meio rural, além do aproveitamento racional e equilibrado da propriedade, das condições de trabalho e bem-estar dos proprietários e trabalhadores, é feita uma referência à “... *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*” (art. 186, I, II, III, IV).

Indubitavelmente, as abordagens ambientais tiveram um crescimento expressivo em relação aos textos constitucionais precedentes, visto que houve um hiato de duas décadas entre as constituições de 1967 e a de 1988. É justificável que o texto legal incorporasse parte do ideário urbanístico e ambiental, pelos efeitos das articulações e mobilizações sociais que eclodiram a partir dos anos 1970. Parte do conteúdo das emendas populares, que as organizações dos movimentos sociais e ambientalistas lograram encaminhar ao Congresso Constituinte, foi assimilada. Além delas, também contaram as influências externas decorrentes de outras constituições, de ONGs dos países centrais e de eventos internacionais, especialmente as grandes conferências promovidas pelas agências multilaterais. Vale ressaltar que, nos últimos anos, foram introduzidos diferentes acréscimos de cunho urbanístico, social e ambiental, por meio de emendas constitucionais, buscando atualizar o conteúdo original.

Na discussão do *Direito de Propriedade*, observou-se que as abordagens da versão constitucional federal de 1988 eram mais completas do que na estadual, entretanto, com o meio ambiente, tal situação se inverteu. Além da abordagem ambiental presente na Constituição Federal ter sido pioneira em relação aos marcos constitucionais anteriores, ela se pautou pela abrangência e generalidade ao contemplar a diversidade de todo território nacional. Contudo, a Constituição Estadual de **1989** aprofundou e estendeu o conteúdo da versão federal, expandindo para 14 (catorze) artigos (art. 191 – 204), um deles com 21 (vinte e um incisos), para estabelecer as finalidades de um sistema de administração e proteção da qualidade ambiental (art. 193).

O primeiro artigo da seção que trata *Do Meio Ambiente* dispõe que o Estado, os Municípios e a coletividade providenciarão “... *a preservação, conservação, defesa,*

recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”, incluindo o meio ambiente artificial, englobando os meios urbanos (art. 191).

Outro aspecto que diferencia esta abordagem estadual, em relação à federal, são os dispositivos sobre os licenciamentos de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais. Embora a versão federal mencione a necessidade de realização de “*estudo prévio de impacto ambiental*” (art. 225, IV), foi preservada a devida generalidade que caracteriza as leis e normas de âmbito federal. Contudo, a versão estadual avançou um pouco mais nesses procedimentos, estabelecendo que o licenciamento ambiental fosse feito por órgão governamental competente, “*integrante do sistema unificado*”, portanto estadual, baseado em “*critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais*”. O processo de licenciamento deve ser precedido da aprovação do estudo e seu respectivo relatório, com prévia publicidade e realização de audiências públicas (art. 192, § 1º, § 2º). Tal detalhamento regulador é condizente com o papel desempenhado pelos estados, como a principal instância federativa na gestão da política ambiental.

Sendo assim, o conteúdo mais extenso e abrangente refere-se à criação de um sistema de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, que pretende organizar, coordenar e integrar as ações públicas e assegurar a participação da coletividade, dentro de um extenso rol de objetivos (art. 193). O texto estabelece que este sistema seja coordenado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA e pelos “*órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental*” (art. 193, parágrafo único). Para efeito de sintetização deste conteúdo, serão pinçados apenas alguns trechos-chave que possam expressar as finalidades do sistema proposto:

- Proposição de uma política estadual de proteção ao meio ambiente, com a promoção do equilíbrio ecológico, prevenção e recuperação da degradação, proteção de fauna, flora e dos ecossistemas originais e dos processos ecológicos essenciais para as espécies;
- Realização periódica de auditorias nos sistemas de controle com manutenção de informações acessíveis à população sobre danos e riscos e restrição à participação em concorrências e benefícios fiscais às pessoas físicas e jurídicas condenadas por atos de degradação ao meio ambiente;
- Incentivo ao desenvolvimento tecnológico voltado para a resolução de problemas ambientais; estímulo à pesquisa de materiais e fontes de energia não poluentes e à fiscalização da pesquisa de manipulação genética;

- Controle e fiscalização da produção, armazenamento, transporte, comercialização, utilização e destino final de substâncias potencialmente agressivas ao meio ambiente ou à qualidade de vida e controle de processos produtivos e empreendimentos que possam causar danos ambientais, buscando medidas preventivas ou corretivas;
- Promoção da captação de recursos destinados à proteção e conservação do meio ambiente;
- Promoção de medidas judiciais e administrativas de responsabilização dos causadores de danos ambientais;
- Promoção da educação ambiental, da manutenção do inventário e mapeamento da cobertura vegetal nativa, incentivo e auxílio técnico às associações de proteção ambiental e realização do planejamento e zoneamento ambientais segundo as características regionais e locais;
- Recuperação da vegetação em áreas urbanas, preferencialmente frutíferas, e instituição de programas de incentivo às práticas rurais de conservação do solo e da água, da reposição de matas ciliares e replantio de espécies nativas.

Assim como na versão federal, o sistema de proteção ambiental proposto no âmbito estadual não contempla questões afetas diretamente ao meio urbano, a não ser por referências ao controle de poluição, aos licenciamentos das atividades e à recuperação da vegetação urbana. Reforçando seu papel de instância operacional na execução da política ambiental, regula a aplicação de penalidades e sanções decorrentes das atividades lesivas praticadas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as corporações participantes do sistema de proteção e fiscalização, (art. 194, 195).

Do mesmo modo que alguns ecossistemas do patrimônio nacional estão presentes na versão federal, foram definidos os espaços estaduais protegidos, cuja utilização é regida por lei e dependente de prévia autorização, como a *Mata Atlântica*; a *Serra do Mar*; a *Zona Costeira*; o complexo estuarino lagunar entre *Iguape* e *Cananeia*; os vales dos rios *Paraíba*, *Ribeira*, *Tietê* e *Parapanema* e as *Unidades de Conservação do Estado*. Com o intuito de complementar a versão federal e de contemplar as especificidades dos ecossistemas do estado, foram acrescentadas algumas tipologias de áreas de proteção permanente, como os *manguezais*; as *nascentes*, os *mananciais* e *matas ciliares*; as *áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora*, bem como *aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de migratórios*; as *áreas estuarinas*; as *paisagens notáveis*; e as *cavidades naturais subterrâneas*. Além das unidades públicas de conservação, o texto dispõe que haverá estímulos à criação e manutenção de “*unidades privadas de conservação*” (art. 196, 197, 198, 199).

Com a criação e o espalhamento dessas áreas especialmente protegidas por todo o território estadual, alguns municípios certamente serão mais afetados com restrições de usos e exigências de conservação, que poderiam afetar seu desempenho econômico. O art. 200 pretende responder a esta questão por meio da adoção de “*mecanismos de compensação financeira para Municípios que sofrerem restrições por força de instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado*”. Ainda no âmbito de relações municipais, o texto constitucional dispõe que o Estado apoiará a formação de consórcios intermunicipais, “... *objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, em particular à preservação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais*” (art. 201).

A questão ambiental também foi abordada em outras seções do texto constitucional estadual, dentre elas, uma que dispõe sobre as atividades do Ministério Público, instituição que tem ocupado um espaço crescente na representação, ação e mediação de conflitos ambientais que afetam as sociedades locais. O seu papel foi reforçado em relação às suas funções de defesa do meio ambiente, do consumidor, e outras previstas na legislação, além de sua atribuição em “... *receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa ou entidade representativa de classe...*” (art. 97, II, III).

No meio rural, o capítulo *Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária* estabelece como atribuição do estado, em cooperação com seus municípios, a orientação do desenvolvimento rural utilizando o zoneamento agrícola para conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. O texto constitucional também menciona a importância do uso racional e sustentado dos recursos naturais, em especial com a proteção e conservação do solo e da água (art. 184, I, IV).

Em relação à política hídrica, foi disposto que, por meio de lei estadual, seria instituído um sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos de âmbito estadual e municipal, bem como a sociedade civil, na consecução de um conjunto de objetivos direcionados à proteção e ao aproveitamento racional dos recursos hídricos (art. 205). Como uma parte do estado de São Paulo está localizada em área do Aquífero Guarani, foi dada especial atenção às águas subterrâneas:

As águas subterrâneas, reservas estratégicas para o desenvolvimento econômico-social e valiosas para o suprimento de água às populações, deverão ter programa permanente de conservação e proteção contra poluição e superexploração, com diretrizes em lei (art. 206).

Além dos recursos hídricos, foram também contemplados os recursos minerais por meio de um conjunto de ações de competência do estado, dentre elas, a elaboração e proposição de um “*planejamento estratégico*” que concilie o desenvolvimento

socioeconômico, o conhecimento geológico e as exigências ambientais (art. 214). Em relação às políticas de saneamento básico, as ações devem se pautar pelos princípios estabelecidos, contemplando mecanismos institucionais e financeiros, assistência e orientação técnica, prevendo a utilização racional “... *da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade da saúde pública e do meio ambiente e com a eficiência dos serviços públicos de saneamento*” (art. 215).

A Constituição Federal serviu de referência para a elaboração das versões constitucionais de âmbito estadual e, de acordo, com seus contextos específicos, os estados brasileiros desenvolveram suas proposições. Em termos comparativos, o que transparece desta versão constitucional estadual é a ocorrência de um detalhamento mais acurado das ações e programas governamentais, o que imprime um comprometimento mais explícito em relação à execução da política ambiental.

A análise de seis Constituições Federais e uma Constituição Estadual, promulgadas e exercidas ao longo de um período de quase um século (1891-1989), sugere a paulatina inserção de uma visão mais próxima do estado de direito, especialmente em relação aos direitos coletivos, à inclusão das chamadas “minorias”, à promoção da participação social nos processos decisórios, à emergência da função social da propriedade e da cidade, à valorização da proteção ambiental e à busca de políticas mais integradas nos diferentes âmbitos institucionais de governo.

Entretanto, o teor das matérias legais nem sempre apresentam efetividade direta nas práticas sociais, podendo não assegurar a universalidade do cumprimento de seus termos, mas certamente refletem um conjunto de conquistas que são decorrentes de embates ideológicos que permeiam o tecido social em um contexto determinado. A despeito do grau de efetividade dos marcos legais, cabe destacar uma especificidade da Constituição Federal de 1988, que foi a sucessão de conjuntos normativos decorrentes de sua vigência, configurados nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas Municipais e no próprio Estatuto da Cidade, que incorporaram conteúdos, conceitos e princípios inovadores provenientes de seus dispositivos legais.

A incorporação da Constituição do Estado de São Paulo nesta série legislativa buscou contribuir com o processo de análise, por meio da verificação do nível de absorção e de aprofundamento dos termos presentes na Constituição Federal, que se refletiram no âmbito das especificidades paulistas. Um aspecto perceptível em relação a essas duas constituições mais recentes é que a paulista sofreu um número mais expressivo de emendas, nos anos seguintes à sua promulgação, do que a sua versão federal.

Na sequência da Série Constitucional, o próximo conjunto normativo a ser analisado é composto por leis e decretos voltados para a regulamentação do parcelamento

do solo urbano, tendo em vista suas estreitas relações com os processos de gestão urbana e territorial, a estrutura fundiária das propriedades, a conformação morfológica da estrutura urbana, os sistemas de provimento de infraestrutura e redes de serviços públicos, a determinação dos percentuais de áreas públicas e a organização geral dos espaços que abrigam as relações sociais e as atividades econômicas.

3.2. SÉRIE PARCELAMENTO DO SOLO (PS)

A transformação produzida ao longo das últimas décadas nas formas de se parcelar o solo urbano, por meio de loteamentos ou desmembramentos, será analisada através de um conjunto de regulamentos composto pelo Decreto 58 de 10/12/1937, regulamentado posteriormente pelo Decreto 3.079 de 15/09/1938; pelo Decreto-Lei 271 de 28/02/1967; pela Lei Federal nº 6.766 de 19/12/1979 e pelo Projeto de Lei 3057/2000, denominado "*Lei de Responsabilidade Territorial Urbana*", que permanece em tramitação congressual.

Essas peças legais refletem momentos historicamente distintos, segundo a especificidade de contextos políticos, sociais e econômicos que ditaram a tônica de seus conteúdos. Antes dos anos 1930, sob a hegemonia de uma economia essencialmente agrária, não havia uma referência legal de âmbito federal que se ocupasse do parcelamento do solo urbano. Quando existentes, as regulamentações estavam circunscritas ao âmbito municipal de centros urbanos maiores, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, que demandavam um regramento urbanístico pautado na especificidade de seu território.

Segundo Leonelli (2010, p. 39), o "*debate jurídico-urbanístico para a formulação de uma lei federal de parcelamento do solo, já se fazia presente desde o início do século XX*", porém não teve efetividade para influir na inserção dos aspectos urbanísticos nas primeiras versões dos anos 1930, e nem nas décadas seguintes, viabilizando-se ao final da década de 1970, com a Lei 6.766 de 1979.

Antes de se abordar a transformação do primeiro aspecto a ser analisado, o direito de propriedade no Decreto 58/1937, cabe observar alguns pontos mais emblemáticos no que tange à transformação do processo de apropriação de terras que se produziu no período antecedente aos anos 1930. Com a promulgação da Lei das Terras em 1850, e sua regulamentação em 1854, a propriedade assumiu uma nova configuração legal baseada na regulamentação das formas de obtenção, detenção e transmissão de terras.

Para Murillo Marx (1991, p. 107, 108, 109), os loteamentos tiveram um importante papel nas alterações deflagradas nos núcleos populacionais da segunda metade

do século XIX, “*como instrumento de expansão das aglomerações urbanas*”, embora o termo “*loteamento*” tenha surgido apenas no final do século XIX. Esse período transformou o antigo sistema de distribuição de terras, fundado nas tradicionais cessões da Igreja, da Coroa e, por vezes, do Poder Público Municipal. O surgimento do proprietário particular, “*detentor de quintas ou terrenos maiores*” como um possível fornecedor de glebas a serem parceladas fez com que o lote se tornasse “... *uma parcela regida como qualquer outra, nas mãos de particulares poderosos ou do Estado*”.

A segunda metade do século XIX marcou a passagem “... *da idéia de domínio relativo para a propriedade absoluta da terra*”, afetando o campo, vilas e cidades. Essa nova condição de valoração da propriedade fez que, especialmente nas aglomerações urbanas mais prósperas, crescessem as demandas por ações administrativas relacionadas às delimitações precisas das propriedades, multiplicando os pedidos de alinhamento e demais medidas vinculadas às posturas municipais (MARX, 1991, p. 120).

Interessa observar que, embora sob óticas e contextos distintos e um século depois, o princípio da função social da cidade e da propriedade retoma essa relatividade do direito de propriedade, invertendo a lógica da “*propriedade absoluta da terra*”. Contudo, se no século XIX prevalecia o desconhecimento do sujeito de direito, com a atual noção da função social, introduz-se um ingrediente inovador que passa pelo sentido do interesse social e coletivo. No Brasil, os valores da Revolução Francesa, com o fortalecimento da propriedade individual privada plena de direitos absolutos, passaram a ser assimilados a partir da Constituição de 1824. Antes dela, prevalecia a ordem jurídica portuguesa que, segundo Fernandes (2008b), detinha algumas peculiaridades positivas, dentre elas, o sentido de legitimidade que permeava o instituto das Sesmarias. Na ausência de produção, a terra retornaria ao Estado, configurando a ideia da terra devoluta, o que guarda certa semelhança com o princípio da função social da propriedade. Contudo, nas práticas produzidas em território brasileiro, tal instituto foi pouco observado (SILVA, 1996).

Sob o ponto de vista jurídico-administrativo, este período que precede os anos 1930 mantinha os municípios ainda sob forte influência da regulamentação de âmbito da União. Neste contexto, e assim como se considera a Constituição Federal de 1988, como ponto de referência na trajetória de emancipação e autonomia municipal, os anos 1930 também têm sido considerados emblemáticos por marcarem expressivas transformações da vida nacional sob diferentes aspectos. A dinâmica político-institucional deste período ensejou a necessidade de se constituir um novo arcabouço legal que correspondesse aos desafios de modernização do país, deflagrando uma multiplicidade de leis e decretos, sob diferentes temáticas afetas ao âmbito nacional. Tal condição tem feito que os anos 1930 estejam sempre presentes como referenciais temporais nas análises estruturadas segundo

um formato cronológico, especialmente nas áreas da política urbana e ambiental, objetos deste trabalho. Sendo assim, a discussão de alguns aspectos do período pode contribuir para a contextualização de um momento político e social que deflagrou os instrumentos legais que darão abertura à análise da Série Parcelamento do Solo.

Na passagem das décadas 1920 para 1930, a perda da hegemonia agrária na condução política do país e as transformações decorrentes da ascensão de Vargas, com novas perspectivas de modernização e conquistas políticas, sociais e econômicas, iniciaram um processo de intensificação da industrialização e da urbanização, trazendo novos elementos à pauta das relações urbanas, inclusive nas políticas habitacionais.

O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente [...] embora continuasse presente, a questão sanitária passou para segundo plano [...] e surgiram novos temas... (BONDUKI, 1998, p. 73).

Para Bonduki, no projeto “*nacional-desenvolvimentista*” da era Vargas, a habitação era vista segundo duas óticas distintas, porém complementares. A primeira entendia a habitação como componente da “*reprodução da força de trabalho*” e, como tal, parte integrante da estratégia de industrialização do país; a segunda, como componente da “*formação ideológica, política e moral do trabalhador*”, portanto, fundamental para a criação do “*homem novo*” e do “*trabalhador padrão*” que o regime buscava moldar, para integrar sua base de sustentação política (BONDUKI, 1998, p. 73).

Nesse período, além da relevância da questão habitacional de cunho social, a modernização do aparelho estatal, como política de governo, era parte da expectativa modernizadora e desenvolvimentista. A criação de agências e normas governamentais relacionadas ao ordenamento do espaço, à conservação do meio ambiente, à regulação das relações de trabalho e à regulação administrativa buscava corresponder aos desafios do período, cabendo citar:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
- Secretaria do Patrimônio da União
- Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural
- Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB no Rio de Janeiro
- Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
- Conselho Federal do Comércio Exterior
- Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
- Comissão Nacional para o Planejamento Econômico e das primeiras agências centrais de planejamento
- Plano Quinquenal do Depto. Administrativo do Serviço Público – DASP
- Ações conservacionistas pioneiras e criação dos primeiros parques nacionais

- Código Florestal e das Águas
- Código de Caça e Pesca
- Serviço de Saúde Vegetal e Animal
- Serviço de Irrigação e Reflorestamento
- Código do Trabalho
- Decretos-Leis sobre loteamentos e vendas de terrenos

No campo da habitação e do planejamento urbano, novas entidades públicas e privadas foram criadas, além da produção de eventos relacionados a tais temas. As disciplinas voltadas às questões sociais também emergiram nesse processo e se expandiram com a criação da *Escola Livre de Sociologia e Política* e a *Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo* e a *Subdivisão de Documentação Social da Secretaria Municipal de Cultura*, também em São Paulo (BONDUKI, 1998, p. 74).

No campo urbanístico, o compartilhamento de ideias e opiniões, assim como o espaço do debate encontrou ressonância nas diferentes Comissões Consultivas criadas no período, entre 1932 e 1938 (FELDMAN, 2005), dentre elas:

- 1932: Comissão Consultiva do Plano da Cidade em Recife
- 1934: Comissão Técnica Consultiva da Cidade de Belo Horizonte
- 1935: Comissão do Plano da Cidade de Salvador
- 1937: Rio de Janeiro atualiza outra entidade já criada em 1931
- 1938: Conselho do Plano Diretor em Porto Alegre

Para Bonduki (1998), a essência da estrutura estatal construída a partir dos anos 1930, perdurou até o final dos anos 1980, de tal modo que, a partir dos anos 1990, com a incorporação da ideologia neoliberal, o papel do Estado foi sendo crescentemente transformado na perspectiva de sua redução, se bem que, mais recentemente, o quadro venha sendo alterado por um conjunto de fatores de ordem político-institucional, que envolvem o processo de consolidação da democratização do país.

Os decretos dos anos 1930 buscaram estabelecer uma regulamentação voltada para a comercialização de lotes, com enfoque nas garantias das transações imobiliárias, envolvendo o papel do compromissário e do compromitente nas operações de aquisições a serem quitadas de forma parcelada, em prestações. A essência desses decretos era pautada no direito civil, alheia às questões de cunho urbanístico. A falta de uma regulamentação de âmbito nacional que fosse além dos procedimentos típicos das transações comerciais de compra e venda de lotes gerou uma lacuna legislativa para a normatização urbanística e fundiária do parcelamento do solo, em um período de acelerado processo de expansão das cidades, que permaneceram dependentes da regulação de âmbito municipal.

Na legislação de parcelamento do solo dos anos 1960 e do final dos anos 1970, o controle urbanístico já se manifestava por meio de alguns incipientes mecanismos de controle da clandestinidade, da irregularidade fundiária, do provimento de infraestrutura e de áreas públicas. Nesse contexto de ausência de um regramento em escala nacional, o estado de São Paulo tomou a iniciativa de promulgar alguns instrumentos normativos nos anos 1970. Primeiramente, o Decreto Estadual 52.497 de 21/07/1970 que regulamentava o Art. 22 do Decreto-Lei 211, de 30/03/1970, que dispunha sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde.

Além da normatização de aspectos construtivos e edifícios dispostos na primeira parte do Decreto, o Título XII, que tratava *Do Loteamento e Retalhamento de Imóveis em Geral*, trazia dois capítulos relacionados ao parcelamento do solo urbano: o primeiro sobre os loteamentos, e o segundo, sobre a abertura de passagens em quadras existentes. Contemplava, também, um conjunto de regramentos sobre zoneamento pautado em uso do solo, gabaritos das edificações, dimensionamento do sistema viário, largura das faixas de APPs, percentual de áreas públicas, área mínima de lotes, taxas de ocupação e afastamentos das edificações no lote. Dando continuidade a esse primeiro arcabouço legal de iniciativa de entidades vinculadas à saúde pública, no final do ano de 1978, foi promulgado um conjunto de decretos que ficou conhecido como Código Sanitário, também com forte teor sanitaria. Fazia parte deste material normativo, o Decreto Estadual 12.342 de 27/09/1978, que serviu de suporte legal para elaboração de projetos de edificações em todos os municípios paulistas que não dispunham de seu próprio Código de Obras.

Em relação ao parcelamento do solo urbano, o Decreto Estadual 13.069 de 29/12/1978 estabelecia “*Normas Técnicas Especiais relativas ao Saneamento Ambiental nos Loteamentos Urbanos ou para fins Urbanos*”. Esse Decreto serviu de parâmetro para os parcelamentos do solo nas cidades paulistas até ser revogado pelo Decreto Estadual 41.913 em 02/07/1997. Como a própria nomenclatura adotada revela, cabia às autoridades sanitárias a gestão deste arcabouço legal, fazendo que a tônica da regulamentação fosse a preservação da saúde da população:

Cabe à autoridade sanitária, mediante a aplicação destas Normas Técnicas Especiais (NTE) e na forma da legislação em vigor, manifestar-se no exame dos planos de loteamentos, com a finalidade de preservar a saúde (art. 1º).

Complementando o art. 1º e buscando articulação com os regramentos de outros níveis administrativos, o parágrafo único dispunha que “*o exame e aprovação dos planos e respectivos projetos serão feitos sem prejuízo da observância da legislação federal, estadual e municipal pertinentes*”. Assim como no Decreto Estadual de 1970, as disposições do Decreto Estadual 13.069/1978 regulavam a geometria de vias, quadras e lotes, as taxas

de ocupação dos lotes, os afastamentos prediais, os percentuais de áreas públicas e as faixas de APPs. Apesar da promulgação desse Decreto Estadual ter ocorrido apenas um ano antes da Lei Federal 6.766 de 1979, para as cidades paulistas, continuaram a vigorar em conjunto, durante dezoito anos, até que viesse a revogação do Decreto Estadual 13.069/1978 em julho de 1997. Cabe observar que, apesar de o Decreto Estadual de 1978 e da Lei Federal de 1979 terem contribuído com a regulamentação de alguns aspectos urbanísticos, ausentes nas legislações federais anteriores, permaneceram legislando sobre a cidade formal, sem considerar dispositivos legais que dessem respostas para a expansão da informalidade habitacional e fundiária no meio urbano.

A Lei Federal 9.785 de 29/01/1999, que alterou e complementou dispositivos da Lei Federal 6.766/1979, tentou dar cobertura a essa lacuna, incorporando alguns dispositivos que abordaram a infraestrutura básica das denominadas “*zonas habitacionais de interesse social (ZHIS)*” e a titulação dos “*parcelamentos populares*”. Esta lei de 1999 resultou de um trabalho desenvolvido pela Secretaria de Política Urbana – SEPURB, posteriormente sucedida pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU. Segundo tais organismos, a elaboração desta lei cumpria finalidade prevista pela Política Nacional de Habitação, dentro da meta de garantir o “*acesso à moradia adequada para todos*”.

As novas redações e as inclusões trazidas por esta lei de 1999 serão objeto de análise nos tópicos sequenciais, segundo os quatro aspectos pré-selecionados para discussão neste trabalho. Em que pese o esforço realizado para a atualização da Lei Federal 6.766/1979, e diante da magnitude e complexidade da informalidade fundiária no país, tais inclusões têm se mostrado insuficientes, demandando complementações que possam ser concretizadas por meio do Projeto de Lei 3.057/2000.

Duas décadas após a promulgação da Lei Federal 6.766 em 1979, o Projeto de Lei 3057/2000, completando mais de dez anos de tramitação, trouxe um conjunto de temas inovadores em relação à legislação antecedente, incorporando e aprofundando questões relacionadas ao direito à moradia, à regularização fundiária, à função social da cidade da propriedade, incluindo novas e polêmicas formas de parcelamento do solo, como é o caso do condomínio urbanístico ou do loteamento fechado, além de buscar articular uma melhor relação entre os aspectos urbanísticos e ambientais. Por se tratar de um projeto de lei em tramitação no legislativo federal, tem passado por sequências de emendas e de projetos substitutivos provenientes da tramitação por câmaras técnicas, permanecendo, portanto, sem um enunciado consolidado. Para efeito desta análise, adotou-se a versão compilada em fevereiro de 2008, conforme disponibilizada pelo “*Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento*”.

O quadro seguinte busca ilustrar algumas informações básicas a respeito de cada um destes documentos legais que serão discutidos na Série Parcelamento do Solo, por meio do texto de cada ementa, do número de artigos e das respectivas datas de promulgação.

Legislação a ser analisada	Ementa	Nº Artigos	Data da Promulgação
Decreto-Lei nº 58	Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações	26	10/12/1937
Decreto nº 3079	Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10/12/1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações	30	15/09/1938
Decreto nº 271	Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá ...	10	28/02/1967
Lei Federal nº 6766	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá ...	55	19/12/1979
Projeto de Lei nº 3.057	Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e dá ...	139	2000*

Quadro 8 – Componentes da Série Parcelamento do Solo

* Observação: por ser um projeto de lei, foi utilizado como data da promulgação, o ano de encaminhamento para tramitação congressional, no ano 2000.

Pela evolução crescente do número de artigos contidos em cada peça legal, pode-se identificar um processo de ampliação da abrangência de temas tratados, na medida em que as atividades relacionadas ao parcelamento do solo foram se tornando mais complexas diante dos fenômenos da urbanização. A exceção do ano de 1967, com ruptura na tendência crescente, com apenas 10 artigos, pode ser explicada pelo fato de que o Decreto-Lei 271 de 1967 não revogou os dois decretos anteriores, apenas produziu dispositivos complementares a eles.

3.2.1. Direito de Propriedade (PS)

Sob o ponto de vista do direito de propriedade, o foco do Decreto Lei nº 58 de 1937 incidia nos mecanismos operacionais que garantissem o êxito da transação comercial envolvendo os compromitentes (vendedores) e os compromissários (compradores). Se, por um lado, o pagamento à prestação facilitava e tornava mais acessível a aquisição de terrenos, por outro, ampliava o risco do não recebimento das parcelas estipuladas, ou de não recebimento da propriedade ao final da quitação das parcelas. Tais cuidados em relação aos compromissários foram decorrentes da vigência do art. 1.088 do Código Civil de

1916, que admitia o desfazimento do negócio, por “arrependimento”, antes de assinada a escritura.

Quando o instrumento público for exigido como prova do contrato, qualquer das partes pode arrepender-se, antes de o assinar, ressarcindo à outra as perdas e danos resultantes do arrependimento, sem prejuízo do estatuído nos arts. 1.095 a 1.097 (art. 1088)

Tendo em vista a necessidade de garantias pelo pagamento parcelado, o negócio era amparado por *contratos de compromisso de compra e venda*, registrados em cartório por meio de *averbação*. O papel desempenhado pelos Cartórios de Registros era crucial nestes processos, como agente legitimador das operações e mediador das partes envolvidas.

Este Decreto-Lei atribuía tratamento similar à propriedade de “*terras rurais ou terrenos urbanos*” (art. 1º). Tendo em vista que as exigências não faziam distinção entre áreas urbanas e rurais, para o parcelamento do solo bastava que fosse cumprido o “*depósito*” de um conjunto de documentos no Cartório de Registro de Imóveis da respectiva circunscrição. Dentre o rol de documentos exigidos, o *plano de loteamento* (art. 1º, I, “c”) deveria apresentar o *programa de desenvolvimento urbano*, nos casos de gleba urbana, ou o *aproveitamento industrial ou agrícola*, nos casos de gleba rural. Essa isonomia de tratamento urbano/rural reflete a inexistência de preocupações em relação ao controle do espalhamento das cidades em direção ao campo.

No caso de propriedades urbanas, o plano e a planta do loteamento deveriam ser previamente aprovados pela prefeitura municipal, ouvidas autoridades de âmbitos complementares, como as autoridades sanitárias, militares ou florestais. A exigência das autoridades florestais foi dada posteriormente, pela Lei 4.778 de 1965, promulgada uma semana após a publicação do “*novo Código Floresta*”.

As inscrições dos espaços públicos, compostos pelas *vias de comunicação* e pelos *espaços livres*, registradas em memorial e na planta do parcelamento, se tornavam inalienáveis, expressando uma incipiente cautela em relação à preservação dos espaços públicos, embora não fossem estabelecidos percentuais mínimos para sua inclusão no empreendimento.

O Decreto 3.079 de **1938** regulamentou o Decreto-Lei 58 nove meses após sua promulgação, mantendo basicamente os mesmos dispositivos anteriores, porém acrescidos de especificações mais detalhadas no que diz respeito às exigências documentais, aos procedimentos de licenciamento e às obrigações das partes envolvidas.

A regulamentação admitia 90 (noventa) dias para que a prefeitura e as demais autoridades se manifestassem a respeito do licenciamento e, na ausência desse retorno, seria considerado aprovado o empreendimento, facilitando substancialmente as

suas possibilidades de êxito em casos de atrasos ou omissões do Poder Público. Em caso contrário, a impugnação deveria ser fundamentada por meio de disposições legais, ou então, por alegações baseadas no “*interesse público*” (art. 1º, § 2º). A referência ao interesse público está presente apenas na regulamentação e pode ser interpretada como um embrião, ainda que remoto, de um interesse coletivo do que, futuramente, seria o princípio da função social da propriedade.

Confirmando um enfoque sob a ótica do direito civil e notarial, além da tônica nos procedimentos de compra e venda de terrenos com pagamento à prestação, os dois decretos têm cláusulas relativas a empréstimos de recursos para edificação no respectivo lote, com possibilidades também para empreitadas, desde que estas modalidades de acordo também ficassem registradas em cartório (art. 18).

Diferentemente do Decreto de 1937, o Decreto-Lei 271 de **1967** nunca foi regulamentado, embora tenha trazido dispositivos legais com pequenas referências urbanísticas, complementando as versões de 1937 e 1938, condicionadas pelo direito civil e procedimentos notariais. Justamente por dar continuidade à legislação precedente, o Art. 10 mencionava a manutenção da vigência dos Decretos de 1937 e 1938, bem como da Lei 4.591 de 16/12/1964, que “*dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*” e que, também, se encontra em vigor até os dias de hoje.

Superando a ambiguidade dos decretos anteriores, que trataram o parcelamento do solo urbano e rural de forma simultânea, a própria ementa e o art. 1º esclareceram que o Decreto-Lei dispunha sobre “*loteamento urbano*”. O artigo de abertura reforçou esta distinção e trouxe definições para “*loteamento urbano*”, “*desmembramento*” e “*zona urbana*”.

Em relação ao direito de propriedade, estabelece cláusulas de estímulo indireto à formalização de parcelamentos ou de licenciamento das edificações, na medida em que as melhorias decorrentes de atividades clandestinas não seriam reconhecidas em casos de desapropriação. Contudo, a falta de inclusão de penalidades e sanções para os parcelamentos clandestinos ou irregulares dificultou seu cumprimento.

A “*concessão de uso*” de que trata a ementa do Decreto-Lei refere-se ao uso de terrenos públicos ou particulares, como “*direito real resolúvel*” para fins específicos de “*urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social*” (art. 7º). Apesar de ser um Decreto-Lei de 1967, não chegou a ser revogado pela Lei Federal 6.766 de 1979 e, portanto, permaneceu em vigor. Tal vigência fez que este artigo recebesse nova redação, dada pela Lei Federal 11.481/2007, que “*... prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União...*”, resultando um texto atualizado em relação às questões socioambientais.

Essas concessões são respaldadas por instrumentos contratuais públicos ou particulares. Como são operações que afetam as áreas públicas, a Lei de 2007, que deu nova redação ao art. 7º, também incluiu cláusulas que buscam garantir os interesses da segurança nacional, ao exigir a anuência prévia do Ministério da Defesa, nos casos de imóveis que estejam sob sua administração, e atender as deliberações do Conselho de Defesa Nacional, nos casos de faixas fronteiriças, áreas de preservação ou de exploração de recursos naturais.

Outro aspecto presente neste Decreto-Lei, e relacionado ao direito de propriedade, diz respeito ao uso do espaço aéreo, sobre a superfície dos terrenos “*públicos ou particulares*”, que seria o denominado *Direito de Superfície*, instrumento urbanístico regulamentado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, mas que, em 1967, ainda não recebia tal denominação.

A Lei Federal 6.766, de **1979**, buscou reorganizar o aparato legal de parcelamento do solo que a precedeu, absorvendo em seus dispositivos as questões fundiárias mais prementes, depois de algumas décadas de urbanização intensiva sem regulação de âmbito nacional que a disciplinasse. Seu conteúdo combina normas civis, urbanísticas, administrativas e penais. Embora tenha sofrido diferentes complementações para atualização de suas cláusulas, principalmente por meio da Lei 9.785 de 29/01/1999, ainda permanece em vigor e só deverá ser revogada completamente, com a aprovação do PL 3.057/2000, ou outro instrumento legal que venha substituí-lo.

Na perspectiva de ampliação das autonomias de estados e municípios, o art. 1º estabeleceu que esta lei fosse complementada por normas formuladas nos demais níveis administrativos para atender as peculiaridades regionais e locais. Assim como a Lei de 1967, procurou explicitar algumas definições básicas, dentre elas, as duas modalidades para o parcelamento do solo urbano: loteamento ou desmembramento.

Nesta versão, principalmente pelas inclusões realizadas em 1999, o direito de propriedade começou a ser permeado pelas demandas habitacionais de interesse social, constituídas por meio das Zonas Habitacionais de Interesse Social – ZHIS. Nos casos de parcelamentos destinados às faixas de menor renda, o título de propriedade passou a ser dispensado, desde que acompanhado de declaração de utilidade pública da área; de processo judicial em curso; de imissão provisória de posse; e promovido por entidade pública, ou outra delegada por ela, mediante autorização legal para implantação de projetos habitacionais (art. 18, § 4º). Além dessa abordagem fundiária e habitacional de interesse social, dada pela lei de 1999, a questão das faixas de APPs urbanas foi acrescentada pela Lei Federal 10.932 de 03/08/2004 (art. 4º, III, § 3º).

Em relação aos procedimentos de aprovação do empreendimento, cabe destacar uma alteração, também introduzida em 1999, que inverte a lógica da conduta administrativa estabelecida na versão de 1938. Anteriormente, o projeto era considerado aprovado por decurso de prazo enquanto que, na redação dada em 1999, o projeto ou as obras são considerados rejeitados, na ausência de manifestação do Poder Público dentro do prazo estabelecido.

Outra alteração de foco em relação às versões anteriores diz respeito às áreas públicas dos empreendimentos. Anteriormente, no Decreto-Lei de 1937, as vias de comunicação e os espaços livres, registrados em planta e memorial do parcelamento, eram “inalienáveis”. A Lei 6.766/79 contemplou alterações em relação a tal quesito, ao discriminar as áreas públicas de forma mais restritiva que nas versões anteriores; além de inalienáveis, sua destinação passou a ser imutável, sem possibilidades de alteração pelo loteador:

Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei (art. 17).

Cumpra esclarecer que as exigências do art. 23, mencionadas neste art. 17, referem-se aos procedimentos aplicáveis em caso de cancelamento do empreendimento.

O Projeto de Lei 3.057 de **2000** aprofunda alguns aspectos já tratados nas redações dadas pela Lei 9.785/99 e introduz novos temas afetos ao parcelamento do solo. Embora o critério de quantidade de artigos não represente uma qualidade em si, trata-se de uma peça legal que tem duas vezes e meia mais artigos do que a sua antecessora de 1979, o que expressa a extensão de seu conteúdo e a abrangência de temas abordados.

Com mais de uma década de tramitação congressional, seus dispositivos legais refletem interesses de diferentes segmentos sociais e empresariais envolvidos no tema. Por um lado, contempla demandas de cunho socioambiental, em consonância com o ideário da reforma urbana e com legislações mais recentes que absorveram elementos da política urbana e ambiental, baseadas no princípio da função social da cidade e da propriedade. Por outro, busca regular modalidades de parcelamento provenientes de segmentos empresariais do ramo imobiliário, que procuram legitimar produtos bem aceitos no mercado, como é o caso do loteamento fechado e do condomínio urbanístico.

Em relação ao primeiro aspecto a ser analisado, o direito de propriedade, o PL 3.057/2000 expressa sua prioridade temática na ementa que “*Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências*”, e sua denominação como “*Lei de Responsabilidade Territorial Urbana*”.

As duas referências iniciais, na ementa e no art. 1º, revelam vínculos com o direito social de moradia, com as questões ambientais sob a adjetivação sustentável e com a promoção de garantias legais aos procedimentos de parcelamento, ao remeter às ações pautadas na responsabilidade. A denominação *Lei da Responsabilidade Territorial* faz um contraponto com a *Lei da Responsabilidade Fiscal* em vigência no país desde maio de 2000, cujo objetivo é regular a responsabilidade na gestão fiscal dos organismos públicos do país.

O art. 2º contempla um extenso conjunto de definições para efeito de entendimento dos termos e expressões que serão empregados ao longo do texto legal. Em relação ao direito de propriedade, vale citar algumas definições que confirmam a assimilação de um ideário pautado nas demandas da reforma urbana, contemplando a redução da informalidade fundiária, por meio de ações voltadas para a regularização e para a democratização do acesso à moradia:

- Área urbana consolidada;
- Regularização fundiária sustentável;
- Regularização fundiária de interesse social;
- Regularização fundiária de interesse específico;
- Demarcação urbanística;
- Legitimação de posse;
- Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;
- Assentamentos informais.

A regularização fundiária sustentável em áreas urbanas foi objeto de um título específico com cláusulas legais que buscam regular as ações voltadas para os assentamentos informais urbanos, como parte da “*ordem urbanística*”, almejando concretizar o “*direito social de moradia e o direito a cidades sustentáveis*”. As disposições preliminares deste título remetem às diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, que são consideradas o suporte de materialização do princípio da função social da cidade e da propriedade. Além delas, um rol de diretrizes específicas destaca a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; a articulação entre as políticas setoriais: habitação, saneamento e mobilidade; controle de novas ocupações por meio de fiscalização; a participação social nos processos de regularização; o estímulo à resolução extrajudicial dos conflitos e a preferência pela titulação à mulher.

A grande inovação desse Projeto de Lei em relação às legislações precedentes é a ênfase atribuída aos processos de regularização fundiária, na perspectiva de superação da informalidade dos assentamentos urbanos. A demarcação urbanística e a legitimação de posse, bem como o registro da regularização fundiária de interesse social

foram objeto de dois capítulos específicos. O grande dilema calcado no conflito decorrente da interação entre os assentamentos informais e a preservação ambiental foi tratado, pela primeira vez, em uma legislação voltada para o parcelamento do solo.

3.2.2. Instrumentos de Política e Gestão Urbana (PS)

Assim como se trabalhou na Série Constitucional, a análise da transformação desses instrumentos nesta série legislativa do parcelamento do solo, também se buscará priorizar a identificação de referências a instrumentos que, além de se pautarem no ordenamento urbano, contribuam com a ampliação da equidade social, proporcionando a democratização dos mecanismos de acesso à terra, à moradia, à infraestrutura, à mobilidade e às demais benfeitorias urbanas.

No Decreto-Lei 58 de **1937**, são escassas as referências a instrumentos de gestão urbana, tendo em vista que, à época, o foco residia nos mecanismos de garantia de compra e venda de lotes, configurando uma relação entre agentes privados e cartoriais, reservando um pequeno papel ao Poder Público, por meio das prefeituras municipais. Neste processo, o cartório exercia o papel de legitimador da transação comercial, com ênfase nas medidas de garantia à lisura e à formalização do negócio. Ao Poder Público, por meio da prefeitura municipal, cabia simplesmente a aprovação do “*plano e a planta de loteamento*”, no caso de propriedade urbana. Se a propriedade fosse rural, nem esta obrigação teria.

A Lei Federal 5.532 de 14/11/1968 acrescentou um parágrafo ao art. 1º deste Decreto-Lei, com a finalidade de incrementar a credibilidade dos negócios imobiliários praticados, evitando-se que a população fosse ludibriada por golpistas e fraudadores. Cabe observar como essa questão da responsabilidade do empreendedor sempre foi valorizada nos procedimentos comerciais, tanto que mesmo o contemporâneo PL 3057/2000 adotou uma denominação fundada neste valor, a *Lei da Responsabilidade Territorial*. O acréscimo produzido pela lei de 1968 tinha o intuito de impedir a propaganda enganosa que explorasse algum atrativo turístico ou paisagístico como elemento de valorização e atração da venda. Como antídoto, obrigava os anúncios e prospectos a identificar a distância do imóvel, objeto da negociação, até o “*ponto invocado ou tomado como referência*” (art. 1º, § 6º).

Apesar da previsão de penalidade para esse tipo de transgressão, que poderia resultar em crime de fraude, sem explicitar as decorrências penais cabíveis, o objetivo maior desse Decreto-Lei era assegurar os meios necessários para o êxito dos negócios imobiliários, de tal modo que o lote fosse pago em parcelas pelo comprador e entregue pelo vendedor, de acordo com o combinado e documentado em cartório.

O Decreto 3079 de **1938**, que regulamentava o anterior, aprofundou o detalhamento operacional de procedimentos públicos e cartoriais, abordando a

especificidade de algumas operações relativas a antecipações de pagamento, a contratos para empreitadas ou empréstimos para edificações, mas mantendo o escopo do direito civil, sem entrar em medidas de ordem urbanística.

Essa ausência de instrumentos de política de gestão urbana e territorial em um período de expansão urbana fez que o emprego de instrumentos de cunho urbanístico ficasse limitado às iniciativas municipais das cidades maiores. Esse vácuo legal aconteceu a despeito do contexto de reestruturação do Estado nacional, com intensas transformações que acarretaram o desenvolvimento imobiliário nas grandes cidades brasileiras - um período fértil para a organização administrativa dos órgãos públicos - a criação de agrupamentos e entidades de categorias profissionais, ligadas à questão urbana e habitacional, a promoção de eventos profissionais multidisciplinares, o debate sobre o parcelamento do solo urbano e a criação de órgãos relacionados ao ordenamento do espaço (BONDUKI, 1998; FELDMAN, 2005a; LEONELLI, 2010).

Ao analisar esse período de carência de legislação de parcelamento do solo sob o viés urbanístico, Meirelles alega que muitos municípios aguardaram uma regulamentação específica proveniente da União, se abstendo de estabelecer normas que regulassem a expansão dos loteamentos. Os efeitos desta conduta deixaram um legado prejudicial às cidades que passaram a

... aprovar loteamentos sem os requisitos mínimos de habitabilidade, sem áreas livres e sem os equipamentos urbanos e comunitários indispensáveis à gleba loteada [...] o resultado é essa verdadeira 'orgia de loteamentos', que vem provocando uma fictícia valorização imobiliária e um desastroso desordenamento das cidades, tornando improdutivas imensas glebas rurais, convertidas da noite para o dia em terrenos urbanos, desservidos de qualquer melhoramento público e sem condições [...] irão exigir, mais tarde, a execução destes equipamentos pela própria Prefeitura (MEIRELLES, 1993, p. 412).

Este trecho de Meirelles dá a medida das consequências deste hiato legal, que resultou na falta de parâmetros urbanísticos que coibissem o parcelamento clandestino e assegurassem o provimento adequado de áreas públicas e o controle da especulação imobiliária.

O Decreto-Lei 271 de **1967** já anunciava, na própria ementa, a regulação da “*concessão de uso e espaço aéreo*”, instrumentos que oferecem alternativas ao direito de propriedade ao flexibilizar o uso da superfície e do espaço aéreo do lote. Todavia, pelo contexto político e social da segunda metade dos anos 60, tais instrumentos estavam mais voltados para a busca de alternativas para a gestão do crescimento urbano, do que para as políticas de ampliação da equidade socioespacial.

O Decreto atribuiu ao BNH o papel de órgão regulamentador das normas e diretrizes disciplinadoras dos loteamentos urbanos e, aos municípios, a disposição de

exigências específicas que garantissem o “*desenvolvimento local adequado*” (art. 2º, I). Além dessa prerrogativa, o município poderia recusar a aprovação de loteamentos que tivessem número excessivo de lotes, para evitar a subutilização da infraestrutura e onerar o custeio de serviços (art. 2º, II). Tais preocupações em relação à compatibilização da infraestrutura se davam em razão da forma praticada para seu provimento e manutenção, cuja responsabilidade cabia ao loteador e aos compradores. Todavia, os procedimentos eram baseados na adaptação do regramento das relações condominiais dos edifícios, conforme disposto no art. 3º: “*Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação*”.

Sendo assim, o Decreto-Lei previa que os proprietários dos lotes (como condôminos) se cotizassem, sob a coordenação do loteador (como incorporador), para garantir o fornecimento de infraestrutura (edificação), cabendo lembrar que em nenhum dispositivo ficam esclarecidas quais tipologias de infraestrutura seriam prioritárias. O parágrafo deste artigo dava continuidade à questão dispondo que o poder executivo teria 180 (cento e oitenta) dias para regulamentar o Decreto-Lei, especialmente quanto às formas de aplicação da Lei 4.591/1964, para que pudesse ser adaptada aos loteamentos.

Os demais instrumentos abordados por esse Decreto-Lei dizem respeito à “*concessão de uso*”, de áreas públicas e privadas, e “*concessão de uso do espaço aéreo*” que apresentam muitas interfaces com o direito de propriedade; sendo assim, os principais aspectos a serem discutidos em relação a tais recursos da política urbana, já foram abordados no tópico anterior.

A próxima lei que tratou do assunto parcelamento do solo urbano foi a Lei Federal 6.766/1979, que deveria ter revogado as peças legais anteriores, mas não o fez. O que consta em seu art. 55 é que as disposições em contrário deveriam ser revogadas. Isso quer dizer que não fica explícito o que se mantém ou não em vigor, inclusive em relação ao disposto nas duas peças legais anteriores: o Decreto-Lei 58/1937 e sua regulamentação de 1938. Esta condição de se manter a vigência de regulamentos antigos produz situações atípicas em que um decreto-lei de 1967 possa sofrer inclusões e novas redações por meio de uma lei de 2007, quatro décadas após, como aconteceu em quatro dispositivos deste Decreto-Lei 271/1967.

Entretanto, apesar da polêmica condição destas vigências sobrepostas, os instrumentos de gestão sofreram alterações substanciais nas versões de 1967 para 1979, expressando os desafios colocados pela questão fundiária e social, e demais transformações que a realidade urbana impôs no período. No final da década de 70, a Lei Federal 6.766 de **1979** trouxe um novo regramento para o parcelamento do solo.

Na época, diferentes críticas foram veiculadas, de acordo com o segmento de pertencimento de seu articulador. Em entrevista concedida a um boletim mensal da *Sobloco Construtora S.A.*, em 1980, o juiz da 1ª Vara de Registros Públicos, Dr. Gilberto Valente da Silva, aponta um conjunto de imperfeições na nova lei sancionada, inclusive de “*terminologia técnica*”. Alega o absurdo na equiparação de exigências para desmembramentos e loteamentos, visto que os desmembramentos sempre puderam ocorrer sem a necessidade de aprovação nos órgãos públicos, invocando maiores facilidades de ação para os empreendedores. Para ele, aumentar as sanções e penalidades aos infratores seria um fator de intimidação da clandestinidade que ocorria por dois fatores principais: pelo elitismo das exigências da prefeitura para aprovação dos loteamentos e pela necessidade social, alegando que “... a *necessidade e a realidade social quase sempre estão adiante da lei...*”.

...o elitismo a que eu me referi é quanto às exigências da Prefeitura (obras de infra-estrutura, doação de 35% da área total do loteamento) que, em alguns casos, podem ser consideradas elitistas [...] com esses requisitos, o loteador é obrigado a encarecer o preço do lote num loteamento que deveria ser popular, barato (SILVA, 1980).

A emblemática crítica do juiz abordou vários aspectos da lei, incluindo a falta de definição para alguns termos, o uso equivocado de outros, o prazo de manifestação a ser definido por lei municipal, e a falta de consulta aos setores especializados para a elaboração da lei, citando como tais, “... os *loteadores, as prefeituras e os cartórios...*”. Previa, ainda, que o efeito mais prejudicial desta nova lei seria o desinteresse do mercado diante das novas exigências apresentadas e que “... as *áreas vagas, obrigatoriamente, ou se transformarão em favelas, ou em loteamentos clandestinos, já que a necessidade de a população ter um lugar para morar está sempre aumentando*”.

O fato da entrevista ter sido veiculada em uma publicação mensal de uma construtora, e também empreendedora imobiliária, dá a medida do interesse em desqualificar, por meio de um representante do sistema judiciário, uma lei que criaria maiores exigências à sua prática empresarial. Entretanto, vale destacar que a previsão de ampliação da irregularidade foi confirmada pelo processo de aumento substancial da informalidade habitacional em todo o país.

Na visão de um representante de outro segmento, o advogado Diógenes Gasparini, da *Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal* - CEPAM, a lei significou um avanço, pois dispõe sobre o parcelamento do solo urbano sob o aspecto administrativo, urbanístico, civil, penal e notarial, contemplando o comprador de lote e os interesses municipais. Entretanto, tece críticas em relação à técnica administrativa e à falta de definições dos termos “*gleba*”, “*lote*” e “*limítrofe*”. Ponderava, também, que a elaboração de uma regulamentação federal e de leis municipais específicas teria condições de corrigir os problemas apresentados na

redação, porém, exigindo cautela para que não se alterasse o teor da nova lei (GASPARINI, 1980, p. 19, 20). Nessa mesma corrente de análise crítica, ao se pronunciar sobre a Lei Federal 6.766/1979, Meirelles pondera que,

... conquanto defeituosa em alguns de seus conceitos e falha em muitos dos seus dispositivos, representou considerável avanço na regência urbanística do parcelamento do solo para loteamentos e desmembramentos urbanos, dando orientação técnica para sua efetivação e meios eficazes para se coibir a conduta abusiva dos loteadores [...] na interpretação desse diploma legal, a jurisprudência e a doutrina vêm fazendo as adaptações necessárias para a sua correta aplicação (MEIRELLES, 1993, p. 413).

A despeito de toda polêmica provocada no período de sua promulgação, a Lei Federal 6.766 de 1979 encontra-se em vigor há mais de três décadas. Sua configuração atual remete a um mosaico de revogações e inclusões que buscaram expandir sua limitada capacidade de corresponder à complexidade dos processos de parcelamento do solo, que foram se avolumando no período. Tais desafios têm implicado no enfrentamento do imenso passivo social e ambiental das cidades e metrópoles brasileiras. Como recurso para contrapor sua obsolescência, fornecendo uma sobrevida à sua vigência, tem havido inclusões ou novas redações por meio de leis posteriores, notadamente pela Lei Federal 9.785 de 29/01/1999, conforme quadro seguinte.

Nº Lei	Ementa da Lei	Nº de inclusões ou novas redações
Lei Federal 9.785 de 29/01/1999	Altera o Decreto-Lei 3.365 de 21/06/1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis 6.015 de 31/12/1973 (registros públicos) e 6.766 de 19/12/1979 (parcelamento do solo urbano)	35
Lei Federal 10.932 de 03/08/2004	Altera o art. 4º da Lei 6.766, de 19/12/1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências"	2
Lei Federal 11.445 de 05/01/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis 6.766 de 19/12/ 1979, 8.036 de 11/05/1990, 8.666 de 21/06/1993, 8.987 de 13/02/1995; revoga a Lei 6.528 de 11/05/1978; e dá outras providências.	1

Quadro 9 – Inclusões posteriores à Lei Federal 6766/79

Indubitavelmente, a parte mais expressiva das modificações foi introduzida pela Lei 9785/1999 com trinta e cinco alterações, diante de apenas duas feitas pela lei de 2004, e uma da lei de 2007, embora todas elas tenham trazido inclusões que buscam alinhar a lei de 1979 segundo desafios presentes no atual contexto de parcelamento do solo.

A Lei 10.932/2004 trouxe uma pequena alteração por meio de nova redação para assunto de âmbito ambiental, relacionado à constituição de Áreas de Preservação Permanentes – APPs. O art. 55 da Lei Federal 11.445/2007, que trata da Política Nacional

de Saneamento, acrescentou alteração que atualiza a definição de infraestrutura básica dos parcelamentos, incluindo os “*equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação*”. Apesar dessas contribuições mais recentes, as alterações mais substanciais foram produzidas pela Lei 9785/1999, adicionando temas que têm aflorado nos debates acerca da política fundiária, zonas de interesse social, infraestrutura básica e planos diretores, tais como:

- Definição de lote de forma articulada com a infraestrutura básica, com os índices urbanísticos, com o zoneamento e com os planos diretores (art. 2º, § 4º);
- Definição de infraestrutura básica para as Zonas Habitacionais de Interesse Social, as ZHIS (art. 2º, § 6º);
- Admissão de parcelamento do solo apenas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, acrescentando esta última modalidade (art. 3º);
- Áreas públicas proporcionais à densidade de ocupação prevista em plano diretor ou em lei municipal específica (art. 4º, I);
- Articulação entre zoneamento, uso e ocupação do solo, coeficientes urbanísticos e áreas mínimas e máximas dos lotes (art. 4º, IV, § 1º);
- Na listagem do material necessário à aprovação do projeto de parcelamento, acrescentou a exigência de matrícula atualizada da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis e o instrumento de garantia (art. 9º);
- Na listagem do material necessário à aprovação do projeto de desmembramento também acrescentou a exigência de matrícula atualizada da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis (art. 10);
- Imissão provisória na posse para a execução de parcelamento popular (art. 18, VII, § 4º; art. 26, VII, §§ 3º, 4º);
- No capítulo das disposições penais foi dado tratamento especial para os parcelamentos populares, cujos moradores não tenham título de propriedade, mas estejam com processo de desapropriação judicial em curso e com imissão provisória de posse (art. 50, par. único, II);
- Definição para parcelamentos de interesse público, vinculando-os aos programas habitacionais de iniciativa das prefeituras municipais (art. 53-A).

Além dessas inclusões mais recentes produzidas pela lei de 1999, a versão original já dispunha de um conjunto de cláusulas relacionadas aos instrumentos de política e gestão urbana. Já definia a dimensão mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros para o lote, deixando em aberto a

possibilidade de maiores exigências em legislação estadual ou municipal, excluindo os casos de urbanização específica e de conjuntos habitacionais de interesse social.

Outro aspecto importante para a gestão urbana, que está presente no texto original de 1979, diz respeito à solicitação de diretrizes de uso do solo à prefeitura municipal, estabelecendo um diálogo inicial entre Poder Público e empreendedor para encaminhamento de pareceres e orientações pertinentes, e que não existia nas legislações anteriores.

A Lei 9.785/1999 retirou um parágrafo (art. 4º, § 1º, IV) que dispunha sobre o percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) para as áreas públicas e substituiu por outro que dispõe sobre legislação municipal que deverá definir zoneamento para disciplinar uso do solo, índices urbanísticos de ocupação e aproveitamento, bem como as áreas mínimas e máximas de lotes. As áreas públicas ficaram proporcionais à densidade de ocupação prevista em plano diretor, incrementando a importância desta peça legal na gestão do uso do solo urbano.

As sanções e penalidades às infrações, que inexistiam nas versões anteriores, foram objeto de um capítulo específico, sobre as *Disposições Penais*, atribuindo crime contra a Administração Pública a qualquer tipo de parcelamento não licenciado por órgão público competente.

Muitos dos dispositivos originais, e outros acrescentados por leis posteriores, incrementam o papel da regulação de âmbito municipal, ao remeter para legislação específica local, corroborando a tendência evolutiva da autonomia municipal, especialmente após o impulso dado pela Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, pelo Estatuto da Cidade, embora este último ainda não fosse lei na época das alterações de 1999.

A versão mais recente sobre o parcelamento do solo, concretizada no Projeto de Lei 3.057 de **2000**, inicia o texto legal com um glossário de definições que favorece uma interpretação mais precisa dos dispositivos legais propostos. Os termos que o compõem estão relacionados às temáticas que tomaram corpo nas últimas décadas, no que tange à formulação de instrumentos de política e gestão urbana. A título de ilustração da incorporação de um ideário pautado na política urbana e fundiária de interesse social e na política ambiental, será sistematizado um conjunto de temas que abrangem os termos que foram objeto de definição no glossário que compõe o art. 2º, em conformidade com o quadro seguinte.

Temas	Termos do Glossário (art. 2º)
Componentes e Agentes do Parcelamento	- Área urbana; Área urbana consolidada; Gleba; Lote; Unidade autônoma; Fração ideal; Loteamento; Desmembramento; Condomínio urbanístico; Parcelamento integrado à edificação; Parcelamento de pequeno porte; Empreendedor.

Recursos da Política Fundiária e Habitacional	- Regularização fundiária sustentável; Regularização fundiária de interesse social; Regularização fundiária de interesse específico; Demarcação urbanística; Legitimação de posse; Zona especial de interesse social (ZEIS); Assentamentos informais.
Áreas e Redes Públicas e Semi-Públicas	- Áreas destinadas a uso público; Áreas destinadas a uso comum dos condôminos; Equipamentos comunitários; Infraestrutura básica; Infraestrutura complementar.
Licenciamento e Gestão	- Autoridade licenciadora; Licença urbanística e ambiental integrada; Licença final integrada; Gestão plena.
Mecanismos Participativos	- Comissão de representantes; Órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental; Órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental.

Quadro 10 – Conjunto temático dos termos definidos no PL 3.057/2000

Em relação às versões anteriores, o PL 3.057/2000 expandiu o universo de abrangência das questões que envolvem o parcelamento do solo, especialmente em relação à política fundiária e habitacional de interesse social, buscando reverter o quadro de informalidade dos assentamentos que têm se alastrado em áreas de risco socioambiental. A proposta procura integrar a política de regularização fundiária à ordem urbanística, e promover os empreendimentos de interesse social, por meio de um conjunto de ações que viabilizem o acesso à terra, reduzindo o custo do solo urbano. Para tanto, são adotados tamanhos diferenciados de lotes, flexibilidade nos parâmetros urbanísticos, procedimentos simplificados no licenciamento em ZEIS, garantias ao comprador por meio de contratos específicos e ampliação do controle social por meio de órgãos colegiados e de associação de compradores.

Mesmo considerando o curto prazo transcorrido desde a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, e sua aplicação na última geração de planos diretores, o art. 130 do PL 3.057/2000 já propõe um conjunto de alterações para adequar alguns instrumentos aos seus dispositivos, notadamente em questões ambientais e fundiárias de interesse social:

- Na relação dos institutos jurídicos e políticos do art. 4º do EC, propõe a inclusão de duas alíneas: “a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária” e “a legitimação de posse”.
- Acrescenta ao art. 12 do EC, que relaciona as partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana, “o Município ou ente público a ele vinculado com atuação na área de desenvolvimento urbano”.
- Acrescenta ao art. 29 do EC que trata da Outorga Onerosa por Alteração de Uso do Solo, que “a alteração do perímetro urbano de modo a transformar áreas rurais em urbanas, por meio de lei municipal, pode implicar a exigência de contrapartida na

forma do art. 29, sem prejuízo de compensações impostas com base nas normas ambientais”.

- No art. 30 do EC, em relação às outorgas onerosas do direito de construir, e de alteração de uso do solo, acrescenta outras modalidades de contrapartidas como “*a implantação de equipamentos comunitários; a realização de obras ou serviços de interesse público; a doação de imóvel para implantação de programas sociais ou ambientais ou o pagamento dos emolumentos relativos aos atos de registro necessários à regularização fundiária de interesse social.*”
- Acrescenta ao art. 35 do EC, que regulamenta a Transferência do Direito de Construir, um parágrafo em que “*o acréscimo e a redução do potencial construtivo derivados da transferência do direito de construir deverão ser, respectivamente, objeto de registro e averbação na matrícula dos respectivos imóveis*”.

Essas propostas de inclusões no Estatuto da Cidade buscam aprimorar os instrumentos relacionados à regularização fundiária, ampliar a participação da administração municipal neste processo, aumentar o controle da expansão urbana sobre o território rural, flexibilizar as contrapartidas das outorgas onerosas e promover o controle do registro da utilização de potenciais construtivos, via matrículas dos imóveis envolvidos nestas operações.

No que concerne ao novo tratamento dado à regularização fundiária dos assentamentos informais e aos programas habitacionais de interesse social, o PL 3.057/2000 assimilou muitas demandas da pauta de reivindicações dos anos 1970 e 1980, provenientes do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, assim como da experiência decorrente de alguns anos de aplicação do Estatuto da Cidade.

Entretanto, como instrumento legal submetido a interesses e pressões exercidas por diferentes segmentos sociais envolvidos no processo de sua discussão congressual, incorporou, também, demandas provenientes de setores e agentes do mercado imobiliário ao incluir, dentre as formas de parcelamento, aquelas que admitem o controle de acesso. Tal alternativa, que envolve condomínios e loteamentos fechados, tem se expandido como produto imobiliário atraente, principalmente para as camadas médias e altas dos extratos sociais, contribuindo para o incremento da fragmentação e da segregação social urbana. Diante de uma sociedade amedrontada, o modelo de enclausuramento que preza o controle da homogeneidade social, baseia-se na ideia de exclusividade e de segurança intramuros condominiais, comprometendo a diversidade de usos urbanos, a integração do sistema de mobilidade extramuros, e a pluralidade sociocultural da cidade aberta, tão celebrada por Jacobs (2000).

Ademais, tais modalidades de empreendimentos tornaram-se uma contradição jurídico-urbanística, na medida em que os condomínios de lotes e os loteamentos fechados se efetivaram de fato, por imposição de um interesse de mercado, a despeito da falta de amparo legal. Além dos comprometimentos externos decorrentes do confinamento imobiliário que secciona espaços urbanos e regionais, a disputa por extensas glebas periféricas interfere na valorização do solo, deslocando a periferia informal e carente para distâncias maiores, expandindo a horizontalização urbana.

Nesse sentido, cabe à nova regulação de parcelamento do solo enquadrá-los dentro das limitações pertinentes, buscando mitigar seus efeitos na paisagem e na morfologia urbana, visto que os seus efeitos sociais, muito mais perenes e complexos, não são passíveis de superação em um horizonte previsível. Nessa linha de preocupação, começam a despontar estudos sobre as relações sociais resultantes do enclausuramento.

Dentre as decorrências das relações sociais intramuros, Lopes e Monteiro (2007) discutem as morfologias da transgressão social que têm aflorado nestas tipologias de empreendimentos socialmente homogêneos, e que geram agrupamentos apartados da regulação geral das cidades, ao buscar o mito do lugar seguro. O trabalho identifica transgressões decorrentes dessa nova modalidade de interação social que ocupa um espaço entre o público e o privado, e que escapa do regramento de âmbito público.

Para Caldeira (2000) são “*enclaves fortificados*”, separados por muros físicos e simbólicos, segundo um novo padrão de segregação que surge na expectativa de autoproteção contra a violência e a criminalidade da cidade, supostamente, mais exposta aos riscos. Pondera, ainda, que dentre as consequências desta tendência de segregação socioespacial, estaria em curso um maior comprometimento da vida pública nas cidades. A fragmentação espacial reflete um processo de desarticulação das relações urbanas, que não contribui para a coesão social, de tal modo que, para Acselrad, o tecido institucional e social urbano apresenta diferentes níveis de fragmentação, dentre elas, a autossegregação espacial, via condomínios fechados que seriam mecanismos

... de enfraquecimento da coesão social, de desintegração das instituições portadoras de sentido coletivo, processos dos quais a violência urbana é apenas sintoma espetacular [...] aí residirá o fermento para o florescimento da ideologia da segurança e do tratamento penal da miséria (ACSELRAD, 2005, p. 10, 11).

Ainda na visão de Acselrad, nestas “*cidades gradeadas*” são produzidas “*novas instituições reguladoras*” que desencadeiam um “*fato social*” sobre o qual se gesta um novo modo de regramento urbano e se desenvolvem sofisticados sistemas de monitoramento e vigilância patrimonial.

Nesse PL 3.057/2000, foram propostas algumas formas de controle da implantação dos condomínios urbanísticos baseadas em medidas de cunho geral,

disciplinadas por regulação federal, e em outras de caráter local, dependentes de lei municipal. Nos casos de ausência da legislação municipal de regulamentação, fica vedada a possibilidade de implantação do condomínio urbanístico.

Para o âmbito federal, a proposta prevê regramentos que, basicamente, regem a localização das áreas públicas e as formas de gestão das infraestruturas e dos serviços internos aos condomínios urbanísticos. Em relação às áreas públicas decorrentes do parcelamento do solo, o PL exige que sua localização seja externa à área de acesso controlado. Define, também, que no processo de licenciamento deve ser definida a responsabilidade pela manutenção da infraestrutura básica e dos serviços de coleta de resíduos, envolvendo o poder público, os condôminos e os concessionários ou permissionários.

Foi designada ao órgão federal competente a responsabilidade pela regulamentação da medição individual de energia elétrica por unidade autônoma. A manutenção do sistema viário das áreas de uso comum e da infraestrutura complementar interna deve ser de responsabilidade dos condôminos. Garantidas as prerrogativas das leis de âmbitos prevalentes, caberia à legislação municipal regulamentar a prestação de serviços de água e esgotos e determinar as formas de implantação dos condomínios em relação aos seguintes aspectos:

- Locais admissíveis para sua implantação em consonância com o plano diretor;
- Dimensão máxima do empreendimento definindo parâmetros para eventuais contigüidades;
- Formas admissíveis de fechamento;
- Exigência ou não de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIA);
- Definição dos critérios e responsabilidades em relação à infraestrutura básica e complementar;
- Definição de critérios para exigência de reserva de áreas públicas;
- Outros requisitos necessários para garantir a mobilidade urbana e o livre acesso aos bens de uso comum do povo.

Ainda mais polêmicos do que os condomínios urbanísticos, são os *“loteamentos para fins urbanos com controle de acesso”* que, segundo o art. 124 do Projeto de Lei, são admissíveis desde que seja obedecido um conjunto de condições que remetam a leis específicas, de âmbito estadual ou municipal, que autorizem a expedição de licença para este tipo de empreendimento. Mesmo assim, a licença fica condicionada à outorga onerosa à associação de proprietários, de instrumento de permissão de uso das áreas internas do loteamento; à possibilidade futura de reintegração do loteamento com a malha

urbana circundante e à garantia de acesso da população em geral aos equipamentos comunitários, bem como às áreas de uso público, internas e limítrofes ao empreendimento.

Um conjunto de argumentos foi utilizado nos projetos substitutivos e nas emendas parlamentares para justificar a necessidade de regulação dos loteamentos fechados. Dentre eles, o PL 5.894 de 2001 reconhecia a complexidade da matéria para o direito urbanístico construir uma base jurídica que respaldasse tal modalidade de parcelamento, mas relacionava uma série de razões com o intuito de amparar sua legitimidade e operacionalidade:

- Realidade de extrema violência;
- Necessidade de sistemas de controle de acesso aos não moradores;
- Loteamentos fechados seriam admissíveis apenas em áreas previstas pelos planos diretores;
- Necessidade de regularização do uso privado das vias de circulação e de outros espaços públicos, por meio de outorga de permissão de uso a uma associação de moradores;
- Necessidade de os loteamentos fechados seguirem as disposições legais da Lei Federal 4.591/1964, que regulamenta o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

As condições que estão estabelecidas na versão de 2008 do PL 3057/2000 apresentam aspectos de difícil resolução, onerando as possibilidades de licenciamento para esse tipo de empreendimento, a não ser que, diante de pressões dos setores imobiliários interessados, sejam conquistadas alterações que facilitem a sua incorporação dentre as modalidades de parcelamento do solo urbano.

Além da ênfase dada à promoção da política habitacional de interesse social e da regularização fundiária, bem como dos dispositivos de regramento das modalidades condominiais de parcelamento, o PL enfatiza, também, o detalhamento operacional dos processos de licenciamento e de registros cartoriais. Outros aspectos de relevância abordados em relação ao desenho institucional e à questão ambiental serão discutidos nos tópicos seguintes.

3.2.3. Desenho Institucional (PS)

Esta abordagem, baseada em peças legais pré-selecionadas por sua representatividade, implica a análise das formas de articulação entre os entes federativos configurados pela União, Estados e Municípios e, destes, com suas respectivas instâncias responsáveis pela gestão e implementação dos processos de licenciamento de projetos e empreendimentos que envolvam o parcelamento do solo.

Como o conteúdo do Decreto-Lei 58 de **1937** dizia respeito à regulamentação de uma relação de compra e venda de lotes com pagamento a prestações, matéria do direito civil, as instituições de âmbito local desempenhavam o papel de avalistas da legitimidade da transação comercial. Nesse caso, os cartórios de registros de imóveis eram protagonistas de destaque, cabendo às prefeituras municipais, a incumbência de aprovação do “*plano e a planta de loteamento*” das propriedades urbanas, porém, em um contexto de ausência de normas urbanísticas.

A aprovação prévia ficava relegada a uma condição de meramente ouvir, naquilo que lhes dissesse respeito, as autoridades sanitárias e militares. Posteriormente, em redação dada pelo Código Florestal de 1965, foram acrescentadas as “*autoridades florestais*” (art. 1º, § 1º). Entretanto, o texto legal não explicitava o âmbito administrativo de operação destas autoridades e nem esclarecia a conduta a ser adotada em caso de ausência destas representações em escala municipal.

O Decreto 3.079 de **1938**, que regulamentava o anterior, mantinha e desenvolvia seu escopo civilista e notarial, detalhando os procedimentos operacionais, principalmente os cartoriais, envolvidos na transação imobiliária. Definia um prazo de noventa dias para que as autoridades municipais e as demais instâncias envolvidas se pronunciassem, “... *importando o silêncio, a aprovação...*”, o que constitui uma regra benéfica ao empreendedor, principalmente nos casos de omissão do Poder Público ou de análises que demandassem mais tempo.

Outra cláusula de envolvimento institucional diz respeito aos registros de propriedades que tivessem abrangência em mais de um município, as quais deveriam ser registradas naquele que estivesse a maior porção de terras, confirmando a pouca importância atribuída ao controle fundiário e urbanístico a ser exercido por parte das prefeituras municipais.

Entretanto, houve uma pequena alteração entre a versão de 1937 e a de 1938, no sentido de ampliar o controle urbanístico das prefeituras. A primeira versão dispõe que a “... *mudança de numeração, a construção, a reconstrução, a demolição, a adjudicação, o desmembramento, a alteração do nome por casamento ou desquite serão obrigatoriamente averbados nas transcrições dos imóveis...*”, e a segunda, complementa a primeira, ao dispor que a prova de qualquer uma destas mudanças seja feita mediante “*Certidão da Prefeitura Municipal*”, ampliando minimamente a capacidade de atualização cadastral imobiliária e urbana (art. 28, parágrafo único).

Outra cláusula adicionada posteriormente pela regulamentação menciona que o disposto nestes dois decretos não se aplica à União, estados e municípios, que não

poderão vender terras sem autorização prévia do governo do Estado e, mediante lei especial (art. 30).

Três décadas depois, o Decreto-Lei 271 de **1967** remetia ao BNH a atribuição de produzir as normas gerais para o parcelamento do solo, dentro de um prazo de noventa dias. Tal incumbência, nunca cumprida, envolveria a formulação de diretrizes, regramentos para a apresentação de projeto, definição de especificações técnicas e os procedimentos de aprovação (Art. 2º). Lembrando que este Decreto não revogou os dois anteriores de 1937 e 1938, e que além dos loteamentos urbanos, pretendia também regular a concessão de uso e o uso do espaço aéreo, os procedimentos relativos à compra e venda de imóveis permaneceram os mesmos de antes.

Tendo em vista que a concessão de uso poderia ser exercida também em áreas públicas, a recente Lei 11.481 de 2007, que prevê medidas de regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, incluiu cláusulas de controle de tais concessões (Art. 7º; § 5º, I, II). Referem-se à observância de anuência prévia para obtenção da concessão de uso, nos casos de áreas que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e do Conselho de Defesa Nacional, nos demais casos.

Como visto, a ementa do Decreto-Lei de 1967 dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo, cabendo observar, também, que esse Decreto-Lei é contemporâneo da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Entretanto, diferentemente do texto constitucional, ele não reflete a dinâmica de crescimento urbano que já afetava muitas regiões do país, a não ser pelo viés de oferecer alternativas à concessão de uso do espaço aéreo dos lotes.

A preocupação com os fenômenos metropolitanos já estava presente na Constituição de 1967, ao criar as condições legais para o estabelecimento destas regiões constituídas por municípios integrantes da mesma “*comunidade sócio-econômica*”, com o objetivo de realizar serviços de interesse comum (art. 157, § 10). Uma das hipóteses para a ausência das abordagens que expressassem a intensidade do crescimento urbano, a diversidade da rede de cidades, e seus efeitos no parcelamento do solo pode ser cogitada a partir da incumbência prevista no *caput* do art. 2º, que remete ao BNH a definição de parâmetros para reger a matéria.

A despeito da polêmica gerada na época da sua promulgação, a Lei 6.766 de **1979** tem sido considerada como a primeira referência normativa federal a incluir o viés urbanístico na regulamentação do parcelamento do solo. Em relação ao desenho institucional, a lei define que ao Município compete a fixação de diretrizes e a aprovação dos

projetos de loteamentos e desmembramentos, via prefeitura municipal. Entretanto, para algumas condições específicas, esta aprovação deverá ter a “*anuência prévia do Estado*”, segundo sua redação original, ou “*seguir regramento definido pelo Estado*”, segundo redação dada pela Lei Federal 9.785/1999, que estabeleceu os pré-requisitos para o enquadramento nos casos especiais (art. 13):

- Localização em áreas de interesse especial, assim definidas por lei estadual ou federal em relação às áreas de proteção dos mananciais ou aos patrimônios culturais, históricos, paisagísticos e arqueológicos;
- Localização em área limítrofe do município ou pertencente a mais de um, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- Loteamento com área superior a um milhão de metros quadrados (100 ha);
- Nos casos de loteamentos ou desmembramentos pertencentes às regiões metropolitanas a anuência prévia deverá ser fornecida pela autoridade metropolitana.

No estado de São Paulo, o que prevaleceu, por quase três décadas, foram as duas exigências: a do regramento estadual, representado pelo cumprimento ao Decreto Estadual 52.497/1970 e, posteriormente ao Decreto Estadual 13.069/1978, bem como a submissão de projetos à anuência prévia de órgãos estaduais, como é o caso do *Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais* – GRAPROHAB. Esse órgão, instituído pelo Decreto Estadual 33.499 de 10/07/1991, tem a incumbência legal de analisar e deliberar projetos de parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados em área urbana ou área de expansão urbana, em conformidade com legislação municipal. Originalmente, o GRAPROHAB era composto por um amplo e diversificado conjunto de instituições de âmbito estadual relacionadas aos aspectos administrativos, habitacionais, ambientais, sanitários, de fornecimento de energia elétrica e gás, proteção contra incêndio e de planejamento.

Atualmente, pelo Decreto Estadual 52.053 de 13/08/2007, houve uma reestruturação no Grupo, definindo os órgãos e entidades da administração pública estadual que indicam representantes para sua composição e os órgãos e entidades que, mediante autorização prévia da Secretaria de Habitação, têm autorização para que seus representantes possam participar, mas sem direito a voto. Estes últimos foram selecionados por serem órgãos ou entidades ligadas à área habitacional e terem atuação relacionada às finalidades do Grupo, conforme quadro seguinte.

Componentes do GRAPROHAB (com direito a voto)	Participantes do GRAPROHAB (sem direito a voto)
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria da Habitação • Secretaria do Meio Ambiente • Procuradoria Geral do Estado • Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB • Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP • Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA • Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE 	<ul style="list-style-type: none"> • Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo • Companhia de Gás de São Paulo - COMGÁS • Empresas concessionárias de energia • Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo - CREA-SP • Conselho Regional de Corretores de Imóveis - CRECI - 2ª Região • Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo - OAB/SP • Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo - SECOVI-SP • AELO - Associação de Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano • Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo - ANOREG-SP • Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB.

Quadro 11 – Composição institucional do GRAPROHAB

Faz parte das instituições com direito a voto um conjunto de entidades que, em síntese, são responsáveis pela política urbanística, habitacional e ambiental do estado, pela ordem jurídico-legal e pelos serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica. A despeito das limitações decorrentes da representatividade setorializada dos organismos com direito a voto no GRAPROHAB, permanece relevante seu papel no processo de licenciamento dos empreendimentos, notadamente para aqueles que sejam considerados especiais pelo uso, localização ou porte.

Com a revogação do Decreto Estadual 13.069/1978 em 1997, permaneceu a exigência de cumprimento de todo o arcabouço legal vigente nos municípios, especialmente a Lei Federal 6.766/1979, com suas alterações posteriores, a legislação estadual no que for pertinente, e a legislação municipal relativa aos Planos Diretores ou à legislação específica de parcelamento, uso e ocupação do solo. Apesar de o art. 13 da Lei Federal 6.766/1979 ter definido as condições especiais em que um loteamento deva ser apreciado pelos órgãos estaduais, para o estado de São Paulo, de acordo com o Decreto Estadual nº 52.053 de 13/08/2007, que reestrutura o GRAPROHAB, a relação dos casos que dependem da análise e deliberação dos órgãos estaduais é ainda mais ampla:

- Projetos de loteamentos para fins habitacionais;
- Projetos de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes;
- Projetos de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;

- Projetos de condomínios residenciais que se enquadrem em uma das seguintes situações:
 - a) condomínios horizontais e mistos (horizontais e verticais), com mais de 200 (duzentas) unidades ou com área de terreno superior a 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados);
 - b) condomínios verticais, com mais de 200 (duzentas) unidades ou com área de terreno superior a 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados), que não sejam servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;
 - c) condomínios horizontais, verticais ou mistos (horizontais e verticais) localizados em área especialmente protegidas pela legislação ambiental com área de terreno igual ou superior a 10.000 m² (dez mil metros quadrados).

As novas categorias de empreendimentos enquadradas pelo GRAPROHAB contemplam a quase totalidade dos casos de parcelamento do solo, aumentando ainda mais o poder de um órgão estadual nos processos de licenciamento com inserção em território municipal, o que amplia substancialmente a necessidade de articulação entre estas instâncias de gestão.

Além dessa relação município/estado, outra interação presente nos processos de parcelamento do solo urbano, e que depende de articulação com uma autarquia federal, diz respeito aos parcelamentos que envolvem a ocupação de áreas rurais. A Lei Federal 6.766/1979 dispõe, via art. 53, que as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de “*prévia audiência*” com o *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* – INCRA. Como autarquia federal criada pelo Decreto 1.110 de 09/07/1970, vinculada atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, o INCRA tem como prioridades, a realização de reforma agrária, a manutenção do cadastro nacional de imóveis rurais e a administração de terras públicas da União. Nos últimos anos, incorporou também, como prioridade, “*a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial*”, buscando corresponder aos seguintes objetivos:

- Implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do país e fomentar a integração espacial dos projetos;
- Equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infraestrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de oito mil assentamentos existentes no país (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010).

Tendo em vista as prioridades e os objetivos estabelecidos pelo INCRA, o controle da passagem de áreas rurais para fins urbanos está fora de seu escopo de

atuação, reforçando a responsabilidade dos municípios em tais processos, em conformidade com seus planos de expansão urbana. Os vínculos do INCRA em relação ao desenvolvimento urbano ainda estão normatizados pela “*Instrução nº 17b*” de 22/12/1980 que *dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais*. Há três décadas, os sumários procedimentos para transformar áreas rurais em urbanas, obedecem duas modalidades distintas de transformação:

- “Parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana”
- “Parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana” (grifo nosso).

No primeiro caso, os procedimentos são ainda mais simplificados do que no segundo, bastando apresentar requerimento de solicitação acompanhado de documento de aprovação do parcelamento pela prefeitura municipal e de documento de cartório de registro de imóveis, para que se faça o “*cancelamento*” (em caso de área total) ou a “*retificação*” (em caso de área parcial) do imóvel no cadastro rural. No segundo caso, que envolve imóvel rural localizado fora da área urbana ou de expansão urbana, além da documentação requerida no primeiro, o processo deve ser acompanhado de uma justificativa que comprove a legitimidade desta transformação de imóvel rural em urbano, baseada em um dos seguintes argumentos:

- Possa ser caracterizado como adequado para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- Que o imóvel seja oficialmente declarado como zona de turismo ou caracterizado como estância hidromineral ou balneária;
- Que comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

A comprovação de uma dessas justificativas, feita pelo proprietário, por meio de declaração da municipalidade ou via laudo circunstanciado, assinado por técnico habilitado, acompanha o restante da documentação na obtenção do “*nada a opor*” por parte do INCRA, confirmando o tratamento sumário dado a esta deliberação.

Segundo a legislação em vigor, as relações institucionais entre município/estado e município/União, presentes nos processos de parcelamento do solo, permitem observar que as interações ocorrem em dois níveis distintos, um de caráter mais burocrático administrativo, e outro, de controle efetivo. A relação com a esfera federal, por meio do INCRA, está baseada na manutenção atualizada do cadastro dos imóveis rurais. Por outro lado, a interação com a esfera estadual está fundada em procedimentos de controle, na medida em que envolve a deliberação (ou não) do parcelamento, segundo

aspectos legais, urbanísticos, fundiários, ambientais e de infraestrutura, submetidos ao conjunto de entidades que compõem o GRAPROHAB, e que deliberam segundo seus discernimentos setorializados.

Nessa relação de dependência municipal diante das análises, avaliações e decisões dos órgãos estaduais, permeia um grau de interferência, ou de complementaridade, nas tomadas de decisões de âmbito local, que sugerem duas hipóteses ou motivações principais. A primeira, menos meritória, pela busca de centralização e concentração de poder nos organismos estaduais, e a segunda, mais vinculada ao interesse público, para garantir análises e avaliações imparciais e tecnicamente mais bem embasadas, sob o argumento de eventuais fragilidades políticas, administrativas, técnicas e operacionais, presentes nas gestões municipais.

Neste contexto, resulta uma situação em que o município permanece dependente do estado tanto em relação à política ambiental, já que esta é a instância gestora do meio ambiente, mas também em relação aos licenciamentos relacionados ao parcelamento, uso e ocupação do solo. Com isso, apesar do disposto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, sobre o papel dos municípios na condução da política urbana; apesar do alegado incremento de sua autonomia e responsabilidades no que tange ao parcelamento, uso e ocupação do solo; e apesar da maior proximidade da esfera local em relação às questões territoriais, seja do ponto de vista urbanístico, como ambiental, o atrelamento ao sistema de controle e licenciamento concentrado nos organismos do aparato burocrático e administrativo do nível estadual permanece vigente.

O desenho institucional proposto para os procedimentos de licenciamento do parcelamento do solo urbano, segundo o PL 3.057/2000, tem introduzido novos formatos de interações que buscam corresponder aos desafios trazidos pela tendência de maior emancipação dos municípios, pela necessidade de aprimoramento dos procedimentos de regularização fundiária de interesse social, pela crescente incorporação da temática ambiental no parcelamento do solo urbano e pela ampliação dos mecanismos de controle e participação social.

A base do entendimento dessa transformação de competências nos processos de licenciamento está configurada no conceito de município de “*gestão plena*”. Está implícito, em tal concepção, que alguns municípios teriam mais condições do que outros, de deliberar com maior autonomia sobre assuntos relativos ao desenvolvimento urbano e territorial. A presença do âmbito estadual, por meio de órgãos pertencentes à sua estrutura administrativa, ainda permanece forte, especialmente nos licenciamentos que envolvam empreendimentos com potencial para produzir efeitos ou oferecer riscos

ambientais. Sendo assim, a tônica da transformação do desenho institucional presente no Projeto de Lei está calcada em três aspectos primordiais:

- O conceito do município de gestão plena;
- A licença urbanística e ambiental integrada;
- A presença dos organismos estaduais nas questões de cunho ambiental.

Esse conceito de gestão plena foi também inspirador da implantação do *Sistema Nacional de Saúde – SUS*, que contempla municípios de *Gestão Plena da Atenção Básica* e os de *Gestão Plena do Sistema Municipal*. Aqueles que não se enquadram nas exigências necessárias a tais classificações permanecem como “*prestadores de serviços do Sistema, cabendo ao estado a gestão do SUS naquele território municipal, enquanto for mantida a situação de não-habilitado*”. O processo de enquadramento em uma das três modalidades requer a verificação da capacidade municipal, segundo um rol de critérios avaliativos de sua habilitação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007, p. 23).

Para a política urbana, de acordo com as proposições do PL 3.057/2000, o município de gestão plena seria aquele que reunisse, simultaneamente, três requisitos básicos: ter plano diretor formulado e aprovado segundo o Estatuto da Cidade; ter órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental; e ter órgãos executivos nessas mesmas áreas (art. 2º, XXIV). A *licença urbanística e ambiental integrada* é um ato administrativo vinculado, no qual a *autoridade licenciadora* estabelece as exigências de cunho urbanístico e ambiental para que o empreendedor possa implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para realizar a regularização fundiária (art. 2º, XXI).

Apesar de o poder executivo municipal ser a “*autoridade licenciadora*” responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento do solo para fins urbanos, ou do plano de regularização fundiária, fica assegurada a participação da instância estadual no licenciamento ambiental (art. 2º, XX). Nos parcelamentos implantados em municípios que não tenham gestão plena, seria exigida a licença ambiental emitida pelo estado. Nos casos em que a área a ser parcelada apresente determinadas características pelo porte ou pela especificidade ambiental, o licenciamento também permaneceria submetido à análise e avaliação dos organismos estaduais.

Existem similaridades entre a caracterização de áreas sujeitas ao licenciamento ambiental de âmbito estadual, propostas no PL 3.057/2000, e aqueles casos relacionados pela Lei 6.766/1979, em redação dada pela lei de 1999 (Art. 13). Nos dois casos prevalecem características baseadas no tamanho do empreendimento: o parâmetro de um milhão de metros quadrados; a transposição da fronteira municipal, o que exigiria a deliberação do ente superior, no caso, o estado; e as características ambientais do sítio de

implantação do projeto de parcelamento. Porém, cabe salientar que o PL 3.057/2000 busca aprofundar a abordagem ambiental, ao se referir a determinados aspectos do bioma da Mata Atlântica e ao risco de espécies da fauna e flora.

Neste PL, cabe destacar, ainda, a ausência de referências à participação do INCRA no processo de licenciamento dos empreendimentos de parcelamento do solo para fins urbanos. Apenas no capítulo que trata das infrações e penalidades existe uma referência ao parcelamento realizado em desacordo com a legislação federal, que define a área mínima do módulo rural (art. 100), que, no estado de São Paulo, implica modulação de vinte mil metros quadrados. A definição de “*módulo rural*” está associada ao entendimento de “*propriedade familiar*”, de acordo com o art. 4º do Estatuto da Terra, Lei Federal 4.504 de 30/11/64.

Na perspectiva do fortalecimento da capacidade institucional do município, pela primeira vez aparece em uma legislação de parcelamento do solo, de âmbito federal, uma exigência focada em recursos de tecnologia da informação. Trata-se de requisitos necessários à autoridade licenciadora, por meio da constituição de um sistema de dados que disponibilizem informações completas sobre plano diretor e legislação municipal de interesse urbanístico e ambiental, sobre o sistema viário urbano e rural, sobre a localização de equipamentos urbanos e demais informações necessárias aos projetos de parcelamento do solo (art. 6º). Ademais, as informações devem ser disponíveis e atualizadas, adotando-se o emprego de coordenadas georreferenciadas no *Sistema Geodésico Brasileiro*. Essa medida pode ser um fator de estímulo futuro para um processo de modernização dos sistemas públicos na organização da sua base de dados, servindo de apoio técnico ao planejamento e à gestão, e de informações à sociedade interessada.

Nas últimas décadas, os municípios têm ampliado sua autonomia sob o ponto de vista da formulação e execução das políticas públicas, consolidando seu papel de esfera administrativa mais próxima da sociedade, e dos processos de gestão territorial. Contudo, suas articulações com os demais níveis de governo permanecem essenciais na condução da política urbana, habitacional e ambiental. A União tem se caracterizado como a instância de formulação das grandes diretrizes norteadoras que afetam a legislação, as políticas setoriais e os programas desenvolvidos nos demais níveis governamentais. O estado, por sua vez, tornou-se uma esfera intermediária que, por vezes, sofre tensões decorrentes da interação com o nível federal, municipal ou metropolitano. Todavia, é o agente governamental de maior importância para a gestão ambiental, nos processos de elaboração de legislação, licenciamento, controle e monitoramento do meio ambiente. Esse papel do âmbito estadual, como a escala mais acionada para corresponder aos desafios da política ambiental, poderá ser mais bem discutido no próximo tópico.

3.2.4. Abordagens Ambientais (PS)

Nos anos 1930, como a legislação de parcelamento do solo estava focada nas operações de compra e venda de lotes, não havia conexão com a questão ambiental, nem mesmo sob o ponto de vista do controle da exploração econômica dos recursos naturais, como era a prática da época, conforme discutido na análise da abordagem ambiental da Série Constitucional. Essa omissão se torna mais grave pelo fato de os Decretos regularem o parcelamento em “*terras rurais ou terrenos urbanos*” (art. 1º), o que implica na normatização do fracionamento do solo localizado em qualquer ponto do território nacional, sem exceção.

A única referência de cunho ambiental, presente no texto legal do Decreto-Lei 58 de **1937**, mencionava a necessidade de consulta às autoridades sanitárias e militares, mas também às autoridades florestais, caso o licenciamento do projeto de parcelamento envolvesse área, total ou parcialmente florestada (art. 1º, § 1º). Entretanto, esta última exigência foi acrescida em redação posterior, dada pela Lei 4.778 de 22/09/1965, publicada uma semana após a lei que instituiu o novo Código Florestal, a Lei 4771 de 15/09/1965. Cronologicamente, significa que transcorreram quase três décadas de vigência do Decreto-Lei 58, até que o novo Código Florestal proporcionasse tal inclusão.

O Decreto 3.079 de **1938**, que regulamentou o anterior de 1937, também mencionava as consultas às autoridades sanitárias e militares, mas não incorporou a inclusão dada pela Lei 4.778/1965 e, portanto, não fez referência ao controle das áreas florestadas em caso de parcelamento do solo urbano ou rural. Cabe lembrar, também, que a menção à consulta às autoridades sanitárias embasava-se em uma visão higienista focada na saúde humana e não nos eventuais impactos produzidos pelos serviços de saneamento, ou pela ausência deles, nos recursos naturais.

Apesar de o primeiro Código Florestal e o Código de Águas serem de 1934, suas concepções não tiveram influência na redação destes Decretos de 1937 e 1938, mesmo porque não eram considerados assuntos vinculáveis uns aos outros. Tanto os Códigos como os Decretos estavam apoiados em concepções específicas e setorializadas: os primeiros voltados para a regulação da exploração econômica dos recursos naturais, e os segundos, baseados nas concepções civilistas de apoio legal à comercialização do solo urbano e rural.

No caso do Decreto-Lei 271 de **1967**, ocorreu uma omissão semelhante. A única referência a cuidados com o meio ambiente foi dada pela Lei Federal 11.481 de 2007, que trata da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. O texto original dispunha sobre a

... concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social (art. 7º).

Após trecho adicionado em 2007, passou a ter nova redação, com as inclusões destacadas em negrito e sublinhadas conforme segue:

... concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de **regularização fundiária de interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, **aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades em áreas urbanas** de interesse social (art. 7º).

Mais do que o conteúdo dessas inclusões, que remetem a uma preocupação de caráter sociocultural e socioambiental, recorrentes na literatura especializada recente, foi surpreendente a inclusão de argumentos desse teor em um decreto-lei promulgado quarenta anos antes. Tal anacronismo reflete a falta de consolidação da legislação de parcelamento do solo, na medida em que decretos e leis foram se sucedendo, ao longo de décadas, sem que houvesse um processo de revisão e de renovação normativa de fato, superando o aparato legal sobre o qual se inovou.

Cabe observar, ainda, que esta lei de 2007, que deu nova redação ao *caput* do Art. 7º, incluiu incisos a este artigo para mencionar a necessidade de anuência prévia do *Ministério da Defesa* ou do *Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República*, no caso da concessão de uso de terrenos públicos em áreas sob administração da Marinha, Exército e Aeronáutica, ou conforme o Art. 91 da Constituição Federal (§ 1º, III). Esse dispositivo constitucional faz referência à soberania nacional e aos critérios de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional “... *especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo*”. Nesse caso, fica explícita uma preocupação ambiental sob a ótica da preservação, mas também da exploração econômica de recursos naturais, buscando proteger o patrimônio público sob controle da união.

Na década seguinte, a Lei Federal 6.766 de **1979**, assim como fez as primeiras considerações no campo das políticas fundiárias e habitacionais de interesse social, fez as primeiras referências ambientais de forma mais vinculada aos procedimentos práticos e operacionais de implantação de um parcelamento do solo, o que implica a abertura de vias, limpeza de terrenos e as demais decorrências da ocupação de terras para uso urbano. O art. 3º define as características dos locais onde não se permite o parcelamento do solo, buscando reduzir riscos sociais e ambientais nos assentamentos urbanos:

- Terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- Terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- Terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- Terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- Áreas de preservação ecológica ou aquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Dentre outros requisitos exigidos para os loteamentos consta a “*faixa não-edificável*” de 15 m (quinze metros) ao longo das águas correntes e dormentes, porém fazendo a ressalva de maiores exigências provenientes de legislação específica. Existe aqui um conflito de entendimento em relação ao disposto na Lei 4.771/1965, tanto em relação à denominação, “*faixa não-edificável*”, que é conceitualmente distinta de “*área de preservação permanente*”, assim como em relação à dimensão da faixa de proteção ao longo dos corpos d’água, considerando que o Código Florestal admite, atualmente, 30 m (trinta metros) como largura mínima.

Em redação dada pela Lei Federal 10.932 de 2004, é feito um destaque especial para as faixas de proteção de dutovias que devem ser exigidas no âmbito do licenciamento ambiental, segundo critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e do meio ambiente (art. 4º, III, § 3º). Outra abordagem ambiental presente nesta lei faz parte do rol de informações a serem fornecidas pelo empreendedor no ato de requisição de diretrizes para loteamento, que deve incluir a localização dos “ *cursos d’água e bosques*”, orientando a formulação de diretrizes por parte do Poder Público (art. 6º, III).

Uma inclusão feita pela Lei Federal 9.785 de 1999, e que se refere aos processos de regularização de loteamentos ou desmembramento a serem realizados pela prefeitura municipal, observa que tal procedimento não poderá ser feito se contrariar o disposto nos art. 3º e 4º. Dentre as cláusulas presentes nesses artigos, estão aquelas que caracterizam diferentes modalidades de áreas ambientalmente frágeis, com potencial para deflagrar riscos socioambientais (art. 40, § 5º).

As restrições baseadas nas condições indutoras da fragilidade ambiental remetem, em geral, às condições físico-morfológicas presentes nos setores carentes e semi-urbanizados. Parte significativa dos assentamentos informais que se espalham nas cidades e metrópoles brasileiras ocorre em APPs, e é objeto de ocupação pela camada social que não dispõe de recursos financeiros suficientes para aquisição do solo urbanizado que atenda tais restrições.

Essa lei de 1979 tem recebido críticas provenientes de diferentes segmentos, dentre eles, aquele que identifica uma relação entre a ampliação das exigências, com aumento de rigor normativo, e a ampliação da irregularidade. Essa condição tende a se agravar pela escassez de terra urbanizada e provida de infraestrutura, aliada à dificuldade de financiamento mediante a insolvência do mercado habitacional de baixa renda (BONDUKI, 1998). Esse descompasso existente entre as exigências normativas e a capacidade social financeira para seu cumprimento é fortalecido, ainda mais, pela ausência de políticas públicas de caráter habitacional e fundiário em escala capaz de reverter o processo de crescimento da informalidade, na mesma medida em que se amplia a demanda social. Destinados a incrementar a robustez da política habitacional de interesse social, alguns programas governamentais recentes ainda não podem ser submetidos à avaliação por estarem em andamento, o que requer o devido distanciamento de tempo para que possam ser abalizados com consistência.

Mais recentemente, refletindo a nova ordem jurídica presente na Constituição Federal de 1988, bem como sob a pressão decorrente de lacunas normativas e do passivo socioambiental das cidades e metrópoles brasileiras, o Projeto de Lei 3.057 de **2000** procurou incorporar um conjunto de dispositivos que buscam favorecer o acesso à terra e à moradia urbana de interesse social. Nessa perspectiva, contemplou a regularização fundiária, a demarcação urbanística e a legitimação de posse, conforme discutido no tópico da transformação dos instrumentos de política e gestão urbana. Cabe agora focar as formas de incorporação da abordagem ambiental nos processos de parcelamento do solo, bem como na constituição de políticas públicas de acesso à terra e à moradia urbana.

Diferentemente dos decretos e leis precedentes, o PL 3.057/2000 procurou trazer a questão ambiental para a ementa do texto legal e para os artigos de abertura ao reforçar a definição de “*regularização fundiária sustentável*”, baseada na adequação dos assentamentos informais segundo medidas ambientais, além daquelas de cunho jurídico e urbanístico. Nesse sentido, o texto vincula o direito social à moradia ao “*pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana*”, mas também ao “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*” (art. 2º, III).

Além da *regularização fundiária sustentável*, o glossário do art. 2º organiza um conjunto de outras definições que atrelam o parcelamento do solo às questões ambientais. O rol dos equipamentos de infraestrutura básica expressa essa preocupação ao buscar qualificar tais serviços, de modo que o abastecimento de água está vinculado à sua potabilidade; o esgotamento sanitário, à sua adequada disposição; e as águas pluviais, a um sistema de manejo, atribuindo uma conotação mais ampla às fases do processo. Complementarmente, os mecanismos de licenciamento dos empreendimentos procuram

acentuar esta interação urbanística e ambiental nas definições de *autoridade licenciadora*, de *licença urbanística e ambiental integrada* e de *licença final integrada*. Na mesma linha, na conceituação de municípios portadores de *gestão plena* está presente a exigência de órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, além dos órgãos executivos com atuação específica nas mesmas áreas.

Dentre uma listagem de seis condições para impedimento do parcelamento do solo para fins urbanos, três se assemelham ao disposto na lei de 1979, no que diz respeito às áreas sujeitas às inundações, aos locais contaminados por materiais nocivos e às áreas sujeitas ao deslizamento de encostas ou outras formas de instabilidade do solo. Além delas, foram introduzidas outras condições de impedimento ao parcelamento, contemplando áreas integrantes de unidades de conservação da natureza, conforme Lei Federal 9.985 de 18/07/2000 (art. 5º).

Uma ressalva feita pelo PL 3.057/2000 diz respeito ao parcelamento em áreas com declividade superior a 30% (trinta por cento), admitindo-se tal condição desde que a edificação seja parte do parcelamento e que haja solução técnica que comprove sua estabilidade e garanta a segurança contra situações de risco (art. 5º, § 2º).

Faz parte das exigências urbanísticas, a elaboração de um *plano de arborização* nas áreas destinadas ao uso público ou ao uso comum dos condôminos (art. 7º, II). O sistema condominial fechado, que procura ser legitimado, contempla uma modalidade muito específica de ocupação do solo, pouco significativa em termos de população atendida, mas com impacto substantivo na morfologia urbana, pelos efeitos fragmentadores e segregacionistas que acarreta em sua região de implantação.

Diferentemente da Lei 6.766/1979, que adota a denominação de “*área não-edificável*”, o PL 3.057/2000 incorporou terminologia praticada na legislação ambiental, e tem empregado “*Áreas de Preservação Permanente*” ou, simplesmente, “*APP*”. Na seção dos *Requisitos Ambientais*, a questão das APPs urbanas é abordada de forma a se admitir intervenção ou supressão de vegetação apenas por razões de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, e desde que estejam de acordo com os casos previstos nas normas ambientais. A mesma condição valeria para os casos de transposição viária e para obras de serviços e redes públicas, que seriam admitidas apenas nos casos de intervenções de “*baixo impacto ambiental*” e a critério da “*autoridade licenciadora*” (art. 12, §§ 1º, 2º). Cabe destacar que essas condições de excepcionalidade já são reguladas pela Resolução CONAMA 369/2006 e que será objeto de análise na Série APPs.

Nas *Disposições Finais e Complementares*, as APPs urbanas voltam a ser abordadas de forma mais detalhada e focada nos casos específicos dos parcelamentos implantados em áreas urbanas consolidadas (art. 125, 126). Considera que as APPs que

demandarem recuperação possam ser empregadas como espaços livres de uso público, ou condominial, para equipamentos de esportes e lazer ou atividades educacionais e culturais ao ar livre, desde que:

- A vegetação seja preservada e recomposta com espécies nativas;
- A utilização da área não gere degradação ambiental;
- A área tenha 10% (dez por cento) de impermeabilização e 15% (quinze por cento) de ajardinamento, cabendo lembrar que, pela Resolução CONAMA 369/2006, estes valores correspondem a 5% (cinco por cento) e 15% (quinze por cento) respectivamente, havendo, portanto, uma discrepância em relação ao percentual de área impermeabilizada;
- Haja autorização prévia da autoridade licenciadora.

A versão do PL anterior a esta abordava, de forma mais detalhada, os aspectos sobre preservação, intervenção, transposição, planos de bacias, dimensionamento das faixas, supressão de vegetação e registros cartoriais de APPs, e que não constam desta versão de 2008, que apresenta um conteúdo mais sintetizado.

A despeito do teor de síntese desses enunciados, observa-se que a ausência de uma legislação urbanística e ambiental que oriente as formas de proteção, uso e ocupação das APPs urbanas, e que seja consolidada e congruente tem gerado um vácuo legal pela falta de clareza e consistência do repertório vigente. Os dispositivos legais têm sido recorrentes em se reportar, genericamente, ao arcabouço normativo ambiental ou urbanístico, que nem sempre são compatíveis entre si, e nem sempre viáveis diante da realidade urbana. Tal situação fragiliza os enunciados normativos que buscam reger estes espaços, reforçando um viés discricionário e imponderável nas deliberações dos atos administrativos, estimulando interpretações de ordem subjetiva. Cabe lembrar que, tendo em vista a importância das APPs na compatibilização da legislação urbanística e ambiental, assim como para as práticas da gestão urbana, foi constituída uma série específica de análise, denominada Série APPs, que faz parte do repertório legal a ser discutido no final das *Séries Legislativas da Vertente Ambiental*.

Outro aspecto tratado nos requisitos ambientais deste PL diz respeito ao estímulo à elaboração de lei municipal para formulação de coeficientes ou taxas de permeabilidade do solo, segundo o zoneamento definido no plano diretor (art. 13). Em complementação à legislação ambiental, que já dispõe sobre a matéria, são mencionados dois casos em que deve ser exigido o EIA. O primeiro deles, pelo porte, nos empreendimentos com dimensão superior a um milhão de metros quadrados, e o segundo, pelo potencial em causar “*significativo impacto ambiental*”.

Com relação aos biomas presentes no território nacional, o PL 3.057/2000 menciona diferentes leis que regem a ocupação de espaços ambientalmente protegidos. Dentre elas, a Lei 11.428 de 22/12/2006, que dispõe sobre a utilização e a proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica (art. 17). O texto legal menciona, também, as regras específicas a serem atendidas nos parcelamentos do solo para fins urbanos localizados em Áreas de Proteção Ambiental – APAS, criadas na forma da Lei Federal 9.985 de 18/07/2000, que dispõe sobre as unidades de conservação da natureza, incluindo as denominadas zonas de amortecimento das unidades de conservação (art. 18). Nos empreendimentos localizados em Zonas Costeiras, destaca a necessidade de assegurar o livre acesso às praias e ao mar, o cumprimento das regras estabelecidas nos planos de gerenciamento costeiro, respeitadas as áreas de segurança nacional e as unidades de conservação com acesso controlado, observando o *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro*, instituído pela Lei Federal 7.661 de 16/05/1988 (art. 19).

Como parte dos procedimentos de licenciamento do empreendimento, o ato de solicitação de diretrizes exigiria que o empreendedor apresentasse à autoridade licenciadora um conjunto de documentos e, dentre eles, a localização dos corpos d'água, das APPs e das áreas de vegetação arbórea. As diretrizes, por sua vez, deveriam ser emitidas indicando os requisitos ambientais a serem concretizados no projeto de parcelamento do solo, com a perspectiva de “*valorização do patrimônio natural e cultural*” e os cuidados na “*reposição da camada superficial do solo nas áreas que forem terraplenadas, com plantio de vegetação apropriada, preferencialmente nativa*” (art. 24, 26, 29). Vale observar que tais considerações em relação à reposição do solo focam mitigações por danos provocados no processo de implantação do empreendimento. Para que tenham efetividade dependem da disponibilidade e eficácia do sistema de fiscalização adotado em cada gestão municipal.

Nos parcelamentos implantados em municípios que não tivessem gestão plena, seria exigida a licença ambiental emitida pelos órgãos de âmbito estadual. Além desse caso, o licenciamento estadual seria necessário, também, para os municípios de gestão plena, quando as áreas a serem parceladas tiverem alguma das seguintes características:

- Maiores ou iguais a um milhão de metros quadrados;
- Localizadas em mais de um município;
- Com vegetação secundária em estado avançado de regeneração do bioma da Mata Atlântica;
- Risco de impacto ambiental que ultrapasse os limites territoriais de um ou mais municípios;

- Risco de sobrevivência de espécie de fauna ou flora silvestre ameaçada de extinção.

Nestes critérios, observa-se a tônica no porte do empreendimento, na transposição das fronteiras administrativas de âmbito municipal e na fragilidade ambiental de espaços específicos, seja pela singularidade da Mata Atlântica, seja pelo risco de extinção de vida silvestre. Neste caso, não foram mencionados outros biomas além da Mata Atlântica, o que sugere maiores preocupações em relação ao impacto produzido pelo crescimento urbano em regiões que ainda abrigam seus remanescentes, principalmente nas áreas mais urbanizadas das regiões Sul e Sudeste do país.

A polêmica questão que envolve os assentamentos informais, a regularização fundiária de interesse social e a preservação ambiental foi tratada em seção específica do PL, buscando estabelecer regramentos para a superação dos conflitos presentes nestas interações. Primeiramente, para que as áreas ocupadas possam se beneficiar dos processos de regularização fundiária de interesse social, devem integrar ZEIS definidas em plano diretor, ou em outra lei municipal. A partir dessa condição preliminar, devem obedecer a um conjunto de outros requisitos adicionais:

- Os assentamentos informais localizados em unidades de conservação da natureza, ou em sua zona de amortecimento, deverão observar restrições decorrentes da Lei Federal 9.985 de 18/07/2000 que rege o assunto (art. 85, § 1º).
- Além dos urbanísticos, os parâmetros ambientais específicos também deverão ser definidos no plano de regularização fundiária (art. 86).
- Serão vedadas regularizações em ocupações que apresentem situações de risco, sem que sejam adotadas medidas corretivas pertinentes. Inserem-se nestes casos os riscos de inundação, de contaminação, de deslizamento, de erosão ou outra situação de instabilidade de solos (art. 86, § 1º).
- A legislação ambiental que regula as APPs, no que diz respeito às faixas mínimas, e outras disposições sobre intervenção, deverá ser considerada nos planos de regularização fundiária de interesse social (art. 86, § 2º).

O texto do PL 3.057/2000 prevê algumas ressalvas para os casos que envolvessem assentamentos informais anteriores à vigência desta (futura) lei:

- Seriam admitidas reduções das faixas de APPs previstas na legislação ambiental, desde que a intervenção consiga melhorar as condições ambientais anteriores ao processo de regularização (art. 86, I, § 3º).
- Seriam admitidas reduções nos percentuais de áreas públicas, desde que as ZEIS sejam definidas por municípios de gestão plena e que existam, nas imediações, equipamentos públicos aptos a atender a nova demanda gerada (art. 86, II, § 3º).

Nos assentamentos informais que fossem objeto de regularização fundiária de interesse específico, o que comporta todos os demais casos que não se enquadrassem no de interesse social, a autoridade licenciadora poderia exigir “*compensações ambientais, na forma da legislação pertinente*”, possibilitando que os danos ambientais possam ser reparados por meio de medidas compensatórias (art. 89, II, § 2º; Art. 90, IV).

O capítulo *Das Infrações Penais, Administrativas e Cíveis* considera que o imóvel privado, perdido por falta de licenciamento ou por irregularidades na execução do empreendimento, passaria ao domínio do município, podendo ter outras destinações possíveis. Dentre elas, a criação de unidades de conservação, de áreas de interesse ambiental, de espaços públicos de lazer ou constituição de áreas verdes (art. 107).

Indubitavelmente, em relação aos demais decretos e leis que vêm regulando o parcelamento do solo urbano, o PL 3.057/2000 traz alguns avanços para a política fundiária de interesse social, assim como para as políticas urbanas e ambientais. Embora tardiamente, há mais de três décadas da Lei 6.766 de 1979, caso seja aprovado, poderá atualizar e incorporar novas abordagens para as temáticas relativas ao parcelamento do solo, colocando-as em sintonia com as contribuições trazidas pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade de 2001 e pela legislação ambiental posterior à LPNMA de 1981. Entretanto, a efetividade dessa contribuição vai depender do produto final resultante dos embates políticos que ainda serão travados no âmbito do legislativo, até que possa se tornar uma lei federal, de fato. Após essa etapa de tramitação congressional, os próximos desafios para a gestão territorial estarão presentes nas formas de sua aplicação na heterogênea rede de cidades e metrópoles do país.

O próximo conjunto normativo a ser analisado é composto por anteprojetos e projetos de lei que marcaram o período da denominada *Reforma Urbana* que, em conjunto com a Constituição Federal de 1988, forneceram os subsídios necessários às proposições consolidadas na Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade. Nesses documentos, estão os embriões do princípio da função social da cidade e da propriedade, dos instrumentos de cunho redistributivistas, dos mecanismos de gestão democrática e outros dispositivos que se consolidaram, posteriormente, no arcabouço legal vigente para a política urbana.

3.3. SÉRIE REFORMA URBANA (RU)

Para análise do repertório legal da Reforma Urbana, serão consultados alguns documentos considerados mais significativos para a verificação da transformação das proposições no período compreendido entre 1963 e 2001, do Anteprojeto de Lei da

Reforma Urbana de 1963, baseado nas “*Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*” até o Estatuto da Cidade em 2001.

O quadro seguinte busca ilustrar algumas informações básicas a respeito de cada um destes documentos legais que serão discutidos na Série Reforma Urbana, por meio de sua competência legal, do texto de cada ementa, embora apenas um dos anteprojetos a tivesse, e do número de artigos. Como essa série é composta por anteprojetos de lei e uma emenda constitucional, as datas consideradas se referem aos anos de publicação dos anteprojetos na imprensa e o ano de encaminhamento do documento das emendas ao Congresso Constituinte. Sendo assim, apenas o Estatuto da Cidade possui data que se refere à sua promulgação como lei federal.

Legislação a ser analisada	Ementa	Nº Artigos
Anteprojeto de Lei de Reforma Urbana de 1963	-----	42
Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977 (CNU)	Define os objetivos, fixa as diretrizes de atuação, estabelece os instrumentos para o desenvolvimento urbano nacional e dá outras providências	58
Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 (CNDU)	-----	53
Emenda da Reforma Urbana de 1987/1988	-----	23
Lei Federal 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade)	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências	58

Quadro 12 – Componentes da Série Reforma Urbana

O ponto de partida para análise desta Série Reforma Urbana é o documento que contém as “*Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma - 1963*”, e que merece um tratamento especial pela presença de ideias seminais que influenciaram as peças legais que o sucederam. Sendo assim, ele será analisado na completude dos temas abordados, buscando-se pinçar o referencial que embasou esta série de anteprojetos de leis, a emenda encaminhada no processo constituinte e o próprio Estatuto da Cidade.

As principais considerações presentes nestas *Conclusões*, e que deram as bases para a elaboração do primeiro anteprojeto de lei a ser abordado, estavam basicamente focadas na questão habitacional como parte da denominada *Reforma Urbana*. O documento foi dividido em três blocos principais. O primeiro com uma listagem denominada “*considerando*”, a partir da qual se construiu o segundo bloco, como resposta

ao primeiro, denominado “*afirma*”. O terceiro bloco sintetizou os dois primeiros, como um esboço de lei, e que serviu de roteiro para a elaboração do Anteprojeto de Lei da Reforma Urbana que seria enviado ao Executivo e ao Congresso Nacional. Para efeito de sistematização do conteúdo desses dois primeiros blocos, será feito um desdobramento por meio de agrupamentos temáticos das principais ideias que permearam o processo de discussão, análise e proposições.

1) Bloco 1: “*considerando*”:

1.1. Aspectos desenvolvimentistas

- Problema habitacional da América Latina como resultado das “*condições de subdesenvolvimento*” e dos “*processos espoliativos*” presentes no continente.
- Impossibilidades de se desenvolver o país sem a adoção de uma política habitacional sistemática que reverta o baixo “*rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento*”.

1.2. Aspectos sociais

- Desproporção entre o salário ou a renda familiar e o preço da locação ou aquisição dos imóveis;
- Intenso crescimento demográfico com fortes movimentos migratórios urbanos, agravados pela falta de regulação do “*surto industrial*” e pela manutenção de “*arcaicas relações de produção agrária*”;
- Crescimento relativo e absoluto da “*sub-habitação – tais como favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos*”;
- Defasagem entre crescimento demográfico e provimento de infraestrutura e serviços públicos;
- Incapacidade da iniciativa privada em investir na oferta de moradias no ritmo de crescimento da demanda urbana.

1.3. Aspectos tecnológicos

- Existência de novas tecnologias, com características regionais, que apresentam possibilidades de contribuir no processo.

1.4. Aspectos das bases de informações

- A gravidade da situação de carência habitacional é confirmada pelos dados estatísticos e outras fontes.

2) Bloco 2: “afirma”:

2.1. Aspectos legais:

- Direito à habitação entendido como um direito fundamental do homem e da família, e para sua plena realização deve haver uma justa utilização do solo urbano;
- Necessidade de se modificar o parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal (1946), para permitir a desapropriação sem a exigência de pagamento à vista em dinheiro.

2.2. Aspectos tecnológicos

- Apesar de existir conhecimento técnico para resolver o problema da habitação, ela está inacessível a parcelas da população que permanecem à margem do desenvolvimento econômico do país;
- Que os problemas habitacionais poderão ser superados pelo avanço construtivo e coordenação de esforços e de racionalização de métodos de produção;
- A plena utilização de novos processos técnicos depende da criação de um mercado suficiente para seu desenvolvimento.

2.3. Aspectos político-administrativos

- O problema habitacional é responsabilidade do Estado que deve equacioná-lo de forma abrangente, disciplinando atividades, incentivando soluções e suprindo deficiências;
- A política habitacional não pode ser assistencialista, mas associada ao desenvolvimento global do país;
- A política habitacional deve concretizar-se por meio de planos nacionais (habitacionais e territoriais), corrigindo as deficiências quantitativas e qualitativas, integrando-se os níveis nacional, estadual, regional e municipal;
- Que esses planos sejam considerados, em todos os níveis, pelos órgãos de planejamento socioeconômico;
- Que os planos se pautem pelas demandas presentes e futuras;
- O plano habitacional deve estabelecer metas de atendimento, sob critérios de prioridade, segundo diretrizes que considerem: a capacidade de pagamento; os tipos de moradias; a verificação das relações entre moradia, trabalho e equipamentos urbanos; custo dos serviços e equipamentos;
- O plano deve incluir medidas emergenciais para superar problemas de sub-habitação;

- Adoção de medidas que evitem a especulação imobiliária;
- Criação de um órgão central federal com autonomia financeira para atingir seus objetivos na execução da política habitacional.

2.4. Aspectos sociais

- Além de abrigo físico, a habitação é fundamental na interação da família com a sociedade, exigindo os mínimos requisitos de salubridade, eficiência e cultura que se espera de uma sociedade em desenvolvimento;
- A política habitacional deve também contemplar uma relação mais justa entre aluguel e renda familiar;
- A política de desenvolvimento econômico e social pode ser reorientada para elevar o padrão de vida do povo brasileiro.

2.5. Aspectos participativos

- Importância da formação de uma consciência popular do problema e da participação social em programas de desenvolvimento comunitário.

2.6. Propostas

- Que os poderes da república apressem as providências legais e administrativas das reformas de base;
- Que o Congresso Nacional altere o parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal (1946);
- Que o Poder Executivo envie ao Congresso Nacional um projeto de lei com os “*seguintes pontos*”.

Esses “*pontos*” recomendados conformam o terceiro bloco, que se caracteriza como um esboço de lei, pautado nos conteúdos abordados nos dois anteriores, e que serviu como roteiro básico para a elaboração do Anteprojeto da Lei de Reforma Urbana. Entretanto, antes da análise da Série Reforma Urbana, é conveniente tecer algumas considerações a respeito desse ideário presente nas análises e proposições dos dois primeiros blocos, que são fundamentais para os Anteprojetos de Lei e a Emenda da Reforma Urbana, produzidos posteriormente.

As discussões e análises que embasaram as *Conclusões* do seminário se pautaram por um diagnóstico abrangente da situação política, social e econômica do país, com percepção de ocorrências similares em todo o território latino-americano. Dentre as propostas para o enfrentamento da demanda habitacional, cabe destacar a ênfase atribuída ao emprego de novas tecnologias aplicáveis a sistemas construtivos que correspondessem às necessidades de uma produção massiva e intensiva, impulsionando processos de pré-

fabricação que seriam o primeiro passo para o desenvolvimento da industrialização das construções. O contexto político permitia uma convicção forte das possibilidades de se alavancar um desenvolvimento pautado na redução das desigualdades, ou seja, o segmento industrial da construção civil sendo dinamizado de forma concomitante com a melhoria das condições de habitabilidade da população carente.

Sob o ponto de vista legal, o acesso à habitação foi considerado um direito fundamental do homem e da família. Nesse sentido, cabe resgatar da Série Constitucional, nas reflexões produzidas sobre os *Instrumentos de Política e Gestão Urbana* da Constituição Federal de 1988, que no capítulo *Dos Direitos Sociais*, o art. 6º da versão original de 1988, relacionava um conjunto de direitos, mas não contemplava o da moradia. Apenas no ano 2000, trinta e sete anos após o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, por meio de uma emenda, que este direito foi finalmente incorporado ao texto constitucional.

A proposta de “*justa utilização do solo urbano*”, que remete à concepção do direito de propriedade no contexto de uma reforma urbana, se concretizou, posteriormente, no princípio constitucional da função social da propriedade. Cabe resgatar, também, da análise precedente sobre a Série Constitucional, no aspecto do direito de propriedade, que a primeira referência a esse princípio ocorreu na Constituição Federal de 1967, apenas quatro anos após a realização deste seminário, em plena vigência da ditadura militar. O art. 157, que é parte do capítulo *Da Ordem Econômica*, destaca os objetivos de “*justiça social*”, da “*função social da propriedade*” e da “*repressão ao abuso do poder econômico*”. Tais considerações reforçam a ideia de que a transformação da legislação reflete as transformações ideológicas da sociedade, mas a efetividade de seus termos nem sempre é imediata, por vezes, permanecendo latente no campo do discurso e da retórica legal, sem correspondência com as práticas sociais que (re)produzem, de fato, uma outra realidade.

Outro aspecto importante a ser destacado destas conclusões do seminário é a ideologia desenvolvimentista, que expressa a magnitude das expectativas em relação à superação da condição de subdesenvolvimento. Existia uma clareza de que o desenvolvimento econômico deveria ser acompanhado do bem-estar da sua população, e que a falta de uma política habitacional consistente, que incorporasse todos os segmentos, elevando seu padrão de vida, não contribuiria com a modernização do país, pelo baixo rendimento econômico e social. Com relação à participação popular nos processos de constituição de uma política habitacional, é feita uma única referência que objetiva a formação de uma “*consciência popular*”, dentro de atividades comunitárias, configurando uma interação pouco ambiciosa em relação ao estabelecido em legislação posterior.

Tais considerações e afirmações, entendidas como recomendações para o enfrentamento das graves condições habitacionais brasileiras, configuraram um roteiro de

fundamental importância na orientação dos anteprojetos e projetos de leis que se seguiram e que, no âmbito deste trabalho constituem a Série Reforma Urbana. Sendo assim, esta análise irá abordar o Anteprojeto da Lei de Reforma Urbana, o documento resultante do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, passando pelo Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977 (CNPU); o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 (CNDU), que gerou o Projeto de Lei 775 de 1983; a Emenda Popular da Reforma Urbana de 1987/1988 e a Lei Federal 10.257 de 10/07/2001 – o Estatuto da Cidade.

O Anteprojeto da Reforma Urbana de 1963 colocou, dentro da técnica legislativa, o relatório final das *Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. Mais de uma década depois, em pleno período ditatorial, um Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano foi elaborado pela *Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana* – CNPU, que havia sido criada em 1974 vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República com integrantes dos Ministérios da Fazenda, da Indústria e Comércio, dos Transportes e do Interior. Alguns anos após, já na década de 1980, no governo de João Batista Figueiredo, foi elaborado outro Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, desta vez, pelo *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano* – CNDU, criado em 1979, e vinculado ao Ministério do Interior. Este Anteprojeto deu origem ao PL 775/1983.

Diante do diagnóstico e prognóstico do crescimento urbano, o parecer técnico do PL 775/1983 mencionava a necessidade de um novo conceito para a propriedade urbana, em que seria preciso “... *conceber a propriedade imobiliária urbana condicionada pelo fator social*”. Este PL teve uma tramitação conturbada no Congresso Nacional, e levantou polêmica com vários segmentos mais conservadores e com interesses no mercado imobiliário. Acabou tendo sua trajetória paralisada com o início do processo constituinte, de tal modo que, após alguns anos, foi apensado ao PL 5.788/1990, que deu origem ao Estatuto da Cidade, mais de uma década depois (SILVA, SILVA, 2005, p. 147).

Para Castilho, o PL 775/1983 não vingou, mas foi objeto de intensos debates, envolvendo o empresariado do setor imobiliário, e de críticas por parte da imprensa paulista. Segundo o autor, o jornal *Estado de São Paulo* atribuía ao PL a capacidade de ser uma “... *rara ourivesaria subversiva, e capaz de, sem um tiro, alterar o modelo sócio-econômico do país*” (CASTILHO, 2000, p. 10). A tramitação congressual do PL 5.788/1990 foi submetida a reações políticas de maior intensidade, se comparadas ao projeto anterior. A oposição vinha, direta e indiretamente, dos setores tradicionalmente insatisfeitos com o teor de tais projetos, como empresários do segmento fundiário, construtivo e imobiliário que, desta vez,

tiveram o apoio complementar da *Tradição, Família e Propriedade* – TFP, representativa dos contingentes mais conservadores da sociedade (GRAZIA, 2003).

A Emenda Popular da Reforma Urbana, que foi encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte, era composta por um texto enxuto, com apenas 23 (vinte e três) artigos estruturados em cinco capítulos. Ela resultou de um processo de sistematização de propostas anteriores que vinham sendo discutidas ao longo do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*. Os capítulos mencionavam os “*Direitos Urbanos*”, a “*Propriedade Imobiliária Urbana*”, a “*Política Habitacional*”, o “*Transporte e Serviços Públicos*” e a “*Gestão Democrática da Cidade*”.

Considera-se que, para efeito das hipóteses e objetivos desta pesquisa, a análise da transformação destas peças legais, que permaneceram como anteprojeto ou projetos de leis, é de fundamental importância. Entretanto, sob o ponto de vista da efetividade da vigência legal, o Estatuto da Cidade detém maior expressividade e, como tal, deverá ter um tratamento diferenciado. Embora suas disposições legais estejam presentes no diálogo analítico da Série Reforma Urbana, a análise das abordagens ambientais presentes em seus dispositivos será objeto de uma seção específica.

3.3.1. Direito de Propriedade (RU)

O Anteprojeto da Reforma Urbana de **1963** estabelecia que o órgão central de execução da política habitacional teria como uma de suas atribuições, “... *propor e executar medidas legais destinadas à desapropriação por interesse social...*”, que fossem necessárias para superação dos problemas habitacionais (Art. 3º, V). Acrescentava que os bens desapropriados poderiam ser transferidos a particulares, desde que fossem enquadrados em uma categoria da população que não possuísse “... *capacidade econômica para construção ou aquisição de moradia, por seus próprios meios*” (Art. 14, Art. 22). O direito de propriedade já previa a possibilidade de alienação da edificação em separado da propriedade do solo, em operações realizadas diretamente pelo órgão executor da política urbana (Art. 29), o que seria consolidado, posteriormente, no *Direito de Superfície* presente nas próximas versões de Anteprojeto e no Estatuto da Cidade. O Anteprojeto de Lei previa, também, a preferência do locatário na aquisição do imóvel locado para habitação, buscando meios de favorecer a obtenção da casa própria.

O Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de **1977** já trazia o princípio da função social da propriedade, ao estabelecer como objetivo e diretriz do desenvolvimento urbano, o “... *condicionamento do uso do solo e do direito de construir à sua função social da propriedade*”. Nele, também estava previsto um conjunto de restrições genéricas na utilização da propriedade, tais como os usos prejudiciais ou incompatíveis; as transgressões

ao zoneamento; a verticalização excessiva; a ociosidade; a deterioração; a desfiguração de patrimônio histórico e paisagístico, e a ocupação desnecessária de áreas agrícolas (art. 1º, IV; art. 2º, IV). O texto dispõe que, para o cumprimento da função social da propriedade, o Poder Público teria um conjunto de instrumentos à sua disposição, alguns da própria rotina do Direito Administrativo e, outros, que já eram embriões de instrumentos que, futuramente, estariam presentes nos Anteprojetos subsequentes e no Estatuto da Cidade.

Dentre as áreas destinadas à “*Urbanização Prioritária*”, o art. 13 menciona a promoção de núcleos habitacionais de interesse social, e o art. 41 relaciona um conjunto de instrumentos para o condicionamento da propriedade à sua função social, do qual fazem parte a desapropriação, a ocupação temporária, a constituição de reserva de terrenos e a decretação de Áreas de Especial Interesse - AEI. Ainda dentre os aspectos relacionados ao direito de propriedade, cabe mencionar que, nas *Disposições Finais e Transitórias*, foi feita uma referência às áreas públicas de livre acesso à população, citando “... *as praias, margens de rios, lagos e logradouros paisagísticos...*” (art. 56, § 2).

O Anteprojeto, desenvolvido no âmbito da CNPU, pretendia dotar as administrações de um instrumental de controle da especulação imobiliária, e da promoção de uma melhor distribuição dos serviços públicos urbanos, porém a polêmica gerada com os setores conservadores, mais interessados na manutenção do *status quo*, provocou o abandono da proposta (GRAZIA, 2003. p. 57; RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 12).

Alguns anos após, em nova tentativa de encaminhamento da questão, desta vez sob a coordenação do CNDU, o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de **1982**, cuja proposta deu origem ao PL 775 de **1983**, trouxe um conjunto de diretrizes que procurou condicionar a propriedade urbana à sua função social, assim como nas versões anteriores. Contudo, houve um aprofundamento dos conteúdos presentes neste conceito, que foi concretizado por meio de proposições que buscaram ampliar a democratização do acesso às melhorias urbanas. Posteriormente, tais avanços propositivos foram seminais para a constituição das Emendas da Reforma Urbana e das diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, destacando o direito de moradia, o controle da especulação imobiliária, a regularização fundiária de interesse social, a valorização dos interesses coletivos e do direito de posse. Tais referências, expressas nas alíneas seguintes, pretendiam dar suporte para o condicionamento da propriedade à sua função social:

- a) igualdade de oportunidade de acesso à propriedade urbana, garantindo-se o direito de moradia a todas as camadas da população;
- b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) repressão ao abuso de poder econômico no mercado imobiliário urbano, inclusive com vistas a evitar a valorização indevida dos terrenos;

- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- e) subordinação do direito de construir aos interesses urbanísticos;
- f) fortalecimento do direito de posse às populações de baixa renda (art. 2º, III).

Esse Anteprojeto de 1982 propôs diferentes instrumentos de desenvolvimento urbano vinculados à relação de propriedade, enfatizando o caráter de cumprimento da função social por meio da desapropriação; da servidão administrativa; da ocupação temporária; do direito de preempção; da edificação ou utilização compulsória; do direito de superfície; do direito real de concessão de uso; da legitimação da posse e da usucapião especial (art. 28-C).

Além dos instrumentos de cunho urbanístico, o Anteprojeto previa instrumentos fiscais e financeiros na condução da política urbana, já prevendo a tributação sobre o lucro imobiliário; a taxação diferenciada progressiva, ou regressiva; os financiamentos e subsídios e outros instrumentos de aplicação mais tradicional como a, sempre presente, contribuição de melhoria. Em um capítulo específico, foram propostas algumas medidas voltadas para os processos de regularização fundiária. Dentre elas, a priorização da manutenção das populações em seus locais de ocupação, evitando-se processos de remoções, com especial atenção para as áreas particulares ocupadas por favelas. Havia também uma proposição de parceria com o BNH para recebimento das áreas da união e das autarquias federais para que o órgão executasse programas habitacionais e de regularização fundiária.

Mais uma vez, houve a reação dos setores mais conservadores da sociedade, de tal modo que o PL 775/83 nem sequer foi colocado em votação no Congresso Nacional, embora tenha tramitado durante mais de doze anos, de 04/05/1983 a 13/07/1995 (BASSUL, 2010, p. 76).

Como um documento-síntese dos Anteprojetos que a precederam, a Emenda da Reforma Urbana de **1987/1988**, oficialmente registrada como *Emenda Popular n°63*, em 1987, procurou abordar os aspectos de maior relevância para a política urbana, e que já vinham sendo debatidos nos anos anteriores. O art. 2º, no capítulo que trata *Dos Direitos Urbanos*, faz um paralelo entre o direito a condições de vida e o direito de propriedade, estabelecendo as bases para o exercício da função social da propriedade:

O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade (art. 2º).

Outro aspecto determinante na imposição de limites à propriedade privada e ao direito de construir foi disposto, estabelecendo que “o direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público

municipal” (art. 4º). A desapropriação de “*casa própria*” só era permitida mediante reconhecimento em juízo de sua utilidade pública e com o pagamento prévio e integral em dinheiro, mas as desapropriações para fins de interesse social, sob determinadas condições, poderiam ser quitadas com títulos da dívida pública resgatável em vinte anos (art. 5º, 6º). A Emenda define interesse social como sendo a “... *necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para a instalação de infra-estrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos*” (art. 6º, § 2º).

A captura da mais-valia estava prevista por meio de tributação da valorização decorrente de investimentos realizados pelo Poder Público ou por terceiros (art. 8º). Para o controle da ociosidade e da especulação imobiliária, foi empregada a compulsoriedade para a utilização, o parcelamento e a edificação, sob pena de tributação progressiva (art. 9º), dispositivos embrionários do que, futuramente, estaria presente no Estatuto da Cidade.

Tendo em vista o interesse social e as limitações enfrentadas pela população de baixa renda no acesso ao solo urbano, a Emenda também abordava a adoção de medidas administrativas com a finalidade de se identificar e recuperar as terras públicas e devolutas, garantindo a participação de representações sindicais e associativas no processo. O direito de usucapião também estava presente, focando aqueles que não tivessem outra propriedade urbana, cuja posse, de ao menos três anos, não tivesse sido contestada, admitindo-se terras públicas ou privadas, com a metragem a ser definida em cada municipalidade, mas estabelecendo um limite máximo de 300 m² (trezentos metros quadrados), e que o imóvel fosse utilizado como moradia familiar.

Esse conjunto de proposições foi transformado nos referenciais de política urbana que ficaram incorporados na Constituição Federal de 1988, especialmente nos Art. 182 e 183 e, posteriormente, desenvolvidos nas diretrizes, no instrumental e nas formas de gestão consolidadas no Estatuto da Cidade.

Treze anos depois, o Estatuto da Cidade, como lei federal promulgada em **2001**, consolidou proposições presentes nos anteprojetos que o precederam, definindo diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e territorial, disponibilizando institutos jurídicos, urbanísticos e financeiros. O direito de propriedade individual no formato irrestrito, em conformidade com os princípios do direito civilista, se relativizou ao incorporar limitações decorrentes do direito coletivo. Os referenciais destinados à concretização do princípio da função social da cidade e da propriedade foram pautados em um conjunto de diretrizes e instrumentos de indução e de gestão da política urbana. Nessa perspectiva, a função social se traduziu como um novo paradigma jurídico-político que relativizou a concepção do direito absoluto do livre dispor da propriedade privada, alterando princípios consolidados nos

Códigos Civis, tradicionalmente vinculados à essência do sistema capitalista do mercado imobiliário no Brasil.

Para Fernandes (2008b), o processo de “*absolutização*” da propriedade individual privada no Brasil se deve muito à assimilação dos valores da Revolução Francesa, a partir da Constituição Federal de 1824. A força da concepção individualista e excludente do direito de propriedade fundiária foi um fator fundamental na magnitude do tempo transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal em 1988, e a homologação do Estatuto da Cidade, em 2001, expressando o grau de resistência das forças mais conservadoras à consecução de novos referenciais para a propriedade na gestão territorial.

Nas suas diretrizes gerais, são mencionados os problemas da retenção especulativa de imóvel urbano, a necessidade de recuperação dos investimentos públicos que tenham resultado em valorização imobiliária e a importância da regularização fundiária para o assentamento da população de baixa renda (art. 2º, VI, XI, XIV).

Dentre o leque de instrumentos disponibilizados há os institutos tributários e financeiros mais convencionais como o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros que foram preservados como recursos administrativos (art. 4º, IV). Todavia, nos institutos jurídicos e políticos foram arrolados recursos de natureza mais polêmica em relação ao direito de propriedade. Dentre eles, a “*concessão de direito real de uso*”, a “*concessão de uso especial para fins de moradia*” (imóveis públicos); a “*usucapião especial de imóvel urbano*” (imóveis privados), a “*regularização fundiária*” e a “*assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos*” (art. 4º, V). Cabe observar que foi acrescentada uma forma coletiva de usucapião e concessão, contemplando os assentamentos irregulares que não configuram lotes identificáveis, como é o caso das ocupações que constituem as favelas.

A “*concessão de uso especial para fins de moradia*”, que compunha a Seção VI do Estatuto da Cidade (art. 15 a 20) e fazia referência aos imóveis públicos, foi vetada pela Presidência da República por razões explicitadas na Mensagem 730 de 10/07/2001. Posteriormente, a Medida Provisória 2.220 de 04/09/2001 substituiu o disposto na seção VI por meio da “*concessão de uso especial*”. Além de estabelecer uma série de critérios, inclusive ambientais (art. 5º, III), para a realização das concessões resultantes de ocupações, a versão substitutiva determinou o parâmetro cronológico de 30/06/2001 como o prazo limite para comprovação da ocupação pleiteada. Cabe lembrar que essa Medida Provisória também foi responsável pela criação do *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano*, posteriormente transformado no *Conselho das Cidades*.

Os outros instrumentos presentes no cardápio disponibilizado pelo Estatuto da Cidade, e que são relacionáveis ao direito de propriedade, em sua maioria, fazem parte

do conteúdo mínimo dos Planos Diretores, tais como o “*parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*”, que pode implicar a aplicação do imposto progressivo no tempo; o “*direito de preempção*”; a “*transferência do direito de construir*”; a “*outorga onerosa do direito de construir*” e a “*outorga onerosa de alteração do uso do solo*”. Cabe citar, ainda, a “*instituição de zonas especiais de interesse social*” (art. 4º, IV) e o “*direito de superfície*” (art. 21), como instrumentos relacionados ao direito de propriedade, embora não componham o rol de conteúdo mínimo dos planos diretores disposto no art. 42.

A despeito da conquista desse instrumental que busca democratizar o acesso ao solo urbano, ainda perduram diferentes entraves à sua obtenção e, dentre eles, os procedimentos cartoriais de registro imobiliário, notadamente nos casos de regularização fundiária que requerem simplificação e redução de custos.

... há que se trabalhar mais de perto com os cartórios, para transformá-los em parceiros de programas de regularização, trazendo-os para dentro do processo de regularização, desde o começo, para a busca de soluções jurídicas criativas que sejam viáveis, e encontrando as melhores maneiras de distribuição dos ônus e responsabilidades envolvidos [...] há, contudo, obstáculos estruturais cuja solução vai depender dos rumos da reforma do judiciário (FERNANDES, 2010, p. 67).

Nesta análise, Fernandes volta a reportar aos obstáculos estruturais que são resultado de uma concepção jurídica pautada na propriedade individual privada, que expressa fundamentos político ideológicos do liberalismo jurídico e que respalda uma visão específica da propriedade imobiliária urbana.

3.3.2. Instrumentos de Política e Gestão Urbana (RU)

Como resultado das resoluções obtidas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, o Anteprojeto da Lei de Reforma Urbana de **1963** refletiu seu foco na política habitacional e nos meios institucionais para viabilizar o acesso à casa própria e corrigir os problemas das aglomerações urbanas. A hierarquização das esferas de governo se expressa na constituição dos instrumentos essenciais para a consecução desta política por meio das atividades centralizadas em uma “*Superintendência da Política Urbana – SUPURB*” que teria as atribuições primordiais de elaborar o “*Plano Nacional Territorial*”, o “*Plano Nacional da Habitação*” e coordenar a elaboração dos “*Planos Regionais, Estaduais e Municipais*”. O caráter visionário presente nas propostas desse documento de 1963 fica ainda mais evidente na concepção de um plano de maior abrangência que o meio urbano, como o *Plano Nacional Territorial*, o que permite identificar uma visão articulada e integradora das dinâmicas urbanas, em plenos anos 1960, sugerindo uma analogia com o *Projeto de Lei da Responsabilidade Territorial*. Além da elaboração desses planos, a SUPURB deveria se responsabilizar também por:

- implementar medidas de controle do mercado imobiliário;
- ampliar e facilitar o crédito para aquisição da casa própria;
- realizar desapropriações por interesse social;
- ordenar relações entre locador e locatário;
- promover o incremento da produção industrial de materiais de construção, introduzindo novos processos tecnológicos;
- coordenar a ação de todos os agentes envolvidos;
- coordenar a aplicação dos recursos;
- firmar acordos e convênios;
- estimular a iniciativa privada no campo habitacional;
- integrar a política habitacional com as demais políticas de governo;
- promover e divulgar a pesquisa sobre planejamento habitacional, objetivando uma consciência pública para o problema.

O documento entra em detalhes sobre a estruturação institucional e operacional de um órgão central dotado de capacidades e poderes inusitados para levar adiante uma política urbana e habitacional que correspondesse aos anseios desenvolvimentistas daquela conjuntura política, econômica e social.

Para a elaboração do *Plano Nacional da Habitação*, foi dada relevância à atualização da base de dados e informações em todos os níveis de gestão, passando pelas repartições federais, estaduais, autárquicas e paraestatais. Com o intuito de financiar a política habitacional, o Anteprojeto propôs a criação de um “*Imposto de Habitação*” que incidiria nas diferentes transações imobiliárias praticadas no país. Além disso, o *Plano Nacional de Habitação* deveria prever medidas de emergência que contemplassem as condições de saneamento básico de habitações consideradas “... *anti-higiênicas, tais como favelas, mocambos, malocas e outros semelhantes*” (art. 30).

A ênfase desse Anteprojeto de 1963 incidia no ordenamento institucional e operacional dos organismos responsáveis pela implementação da política urbana e habitacional, na formulação de mecanismos para obtenção de recursos para o financiamento e viabilização da oferta de crédito, na atualização da base de dados necessária ao mapeamento da demanda habitacional no país, bem como na promoção do segmento industrial e das inovações tecnológicas que alavancassem um processo de desenvolvimento necessário à superação da crise habitacional, notadamente nos grandes centros urbanos.

No Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de **1977**, foram desenvolvidas propostas distintas da versão precedente, com menor foco no aparelhamento institucional, mesmo porque se partia de uma condição pré-estabelecida e estruturada, da

qual a própria CNPU fazia parte. Desenvolvido na década de 1970, e já sofrendo forte pressão do crescimento urbano em muitas cidades brasileiras, havia o estímulo para a configuração de recortes territoriais que correspondessem aos desafios de planejamento e controle desta expansão. Com isso, o texto legal trazia um conjunto de definições com o intuito de ordenar os diferentes espaços do território municipal e metropolitano, conceituando “*zona de expansão urbana*”, o “*solo urbano*”, “*conurbações*”, “*regiões metropolitanas*” e as “*aglomerações urbanas*” (art. 7, 8, 9).

Sob o ponto de vista dos instrumentos de gestão, foram definidas diferentes tipologias de áreas de interesse especial como recortes territoriais para aplicação dos instrumentos urbanísticos, definidas “... *por suas características próprias ou por exigências de programas, requeiram tratamento específico*” (art. 10). Os critérios para classificação de tais áreas foram estabelecidos de acordo com as modalidades de uso, as condições locais ou, ainda as características físico-territoriais, definindo as seguintes tipologias:

- Áreas de Interesse Urbanístico (art. 11)
 - Áreas para Renovação Urbana (art. 12)
 - Áreas para Urbanização Prioritária (art. 13)
 - Áreas para Uso Industrial (art. 14)
 - Áreas não Edificáveis (art. 15)
- Área de Lazer ou Turismo (art. 16)
- Área de Proteção Ambiental (art. 17)
- Áreas de Preservação Cultural, Histórica, Artística, Paisagística ou Arqueológica (art. 18)
- Áreas de Margem de Águas Públicas (art. 19)

A questão habitacional e os empreendimentos de interesse social foram contemplados nas *Áreas para Urbanização Prioritária*, assim como aquelas necessárias à implantação de serviços públicos, com capacidade para induzir a ocupação de terrenos edificáveis, as vinculadas aos programas de desenvolvimento e as de valor cultural, histórico, artístico ou paisagístico.

A questão participativa foi incentivada neste Anteprojeto de 1977 por meio do papel do Poder Público em promover a constituição de associações comunitárias para tratar de questões urbanísticas e participar da elaboração de normas, diretrizes e planos, bem como acompanhar sua execução (art. 30, 31 e 32).

Alguns dispositivos presentes neste Anteprojeto podem ser relacionados a três aspectos que vinculam o documento ao período autoritário em que foi elaborado, e se expressam pela falta de flexibilidade normativa, pela centralização das decisões nas esferas supramunicipais e pelo estabelecimento de medidas e sanções. Embora uma parte deles

ainda estivesse presente na versão do Anteprojeto de 1982, esse caráter não prosperou e nem teve continuidade no documento da Emenda de 1987/1988 e na lei do Estatuto da Cidade. Como exemplo de inflexibilidade, o art. 38 do Anteprojeto mencionava a suspensão dos licenciamentos de projetos e empreendimentos enquanto se elaborasse o “*Plano de Desenvolvimento Urbano*”, embora estabelecesse “*um prazo não superior a doze meses*” para este trabalho. O segundo aspecto, que diz respeito à centralização, dispõe que “*órgãos superiores de planejamento da União e do Estado*” definirão as áreas a serem planejadas, estabelecendo objetivos, prazos e seus responsáveis (art. 40) e, por fim, o terceiro, que busca proteger o meio urbano por meio de modalidades punitivas como multas, revogações, anulações, cassações de alvarás e embargos, dentre outras (art. 55).

Em contrapartida, muitos dos instrumentos presentes neste Anteprojeto de 1977 têm similaridade com aqueles disponibilizados nos anteprojetos posteriores e no Estatuto da Cidade, tais como a desapropriação; a servidão e limitação administrativa; a ocupação temporária; a requisição; o tombamento; o direito de preferência para a aquisição do imóvel; a urbanização compulsória; a constituição de reserva de terrenos, a decretação de áreas de interesse especial e o direito de construir (art. 41, 50).

Elaborado pelo *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano* – CNDU, o Anteprojeto de **1982** foi formulado em um contexto que testemunhava os efeitos de décadas de urbanização intensa e desordenada, especialmente nos grandes centros e regiões metropolitanas. Refletindo esta conjuntura, o art. 2º do Anteprojeto definiu diretrizes de atuação para o desenvolvimento urbano, fundamentadas na superação das disparidades e desequilíbrios regionais; nas distorções e disfunções do crescimento urbano; na contenção da excessiva concentração urbana e na reorientação da migração interna.

Outro conjunto de preocupações vinculava-se ao controle do uso do solo urbano, no sentido de se evitar as incompatibilidades de uso; à questão da verticalização excessiva diante da capacidade da infraestrutura; aos problemas decorrentes da ociosidade do solo e da especulação imobiliária; à deterioração das áreas urbanizadas e à recuperação dos investimentos públicos que resultassem em valorização imobiliária privada.

Assim como no Anteprojeto de 1977, esta versão estabeleceu diferentes tipologias de “*áreas*” ou “*zonas*”, na expectativa de favorecer a adoção de mecanismos de controle para o processo de crescimento das cidades (art. 4º a 13). O art. 4º definiu um conjunto de atividades para caracterizar a “*urbanização*” e dar início a uma série de outros entendimentos correlatos, tais como:

- “zonas urbanas”: definida pela continuidade da edificação ou pelo provimento de infraestrutura, serviços e equipamentos sociais urbanos;
- “área de expansão urbana”: seria a parcela da zona urbana destinada ao crescimento;
- “solo urbano”: espaço contido nas zonas e em imóvel urbano;
- “áreas de interesse especial”: áreas para fins de desenvolvimento urbano;
- “áreas de urbanização preferencial”: são aquelas sujeitas à indução da ocupação;
- “áreas de urbanização limitada”: sujeitas à restrição de ocupação;
- “áreas de regularização fundiária”: são aquelas habitadas por populações de baixa renda e que demandam melhorias urbanas e regularização;
- “áreas de renovação urbana”: definidas como aquelas que devem ser submetidas à recuperação, reutilização e revitalização;
- “áreas de planejamento obrigatório”: estabelecidas pelo Poder Público, no interesse de seu desenvolvimento.

Nessa lista, podem ser identificados alguns instrumentos que atualmente são parte do Estatuto da Cidade e de planos diretores mais recentes, como as áreas de especial interesse social, as operações urbanas consorciadas, as áreas submetidas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, bem como as zonas de ocupação induzida e as zonas de ocupação restrita ou controlada.

Esta proposta de 1982, assim como na versão de 1977, estimulava a formação de associações comunitárias e sua participação na elaboração dos planos, normas e diretrizes (art. 26, 27), e admitia a suspensão de licenciamento de parcelamento do solo enquanto se elaborassem os planos de desenvolvimento urbano (art. 28-B). Essa proposta de interrupção de licenciamentos, com o intuito de se elaborar planos, é de difícil viabilização nas rotinas administrativas do Poder Público municipal, tendo em vista seu impacto nos procedimentos da gestão territorial e urbana, notadamente pela intensidade da pressão proveniente das demandas por celeridade nos processos de tramitação dos licenciamentos de empreendimentos imobiliários.

O capítulo V, que trata do *Direito de Construir* trazia um conjunto de dispositivos necessários ao licenciamento de construções, reformas e demolições, além de formas ainda rudimentares de alguns instrumentos de indução da política urbana que atualmente compõem o Estatuto da Cidade. Faziam parte desse conjunto, os instrumentos de compensação pecuniária sobre os casos de elevação de índices de aproveitamento do solo, que posteriormente se transformariam na outorga onerosa do direito de construir; sobre compensações em caso de transformação de uso rural para urbano, que posteriormente dariam origem à outorga onerosa de alteração de uso do solo; e, também,

sobre os procedimentos administrativos relacionados à edificação ou utilização compulsória de terrenos urbanos ociosos. No caso deste último instrumento, o não cumprimento da notificação de edificar ou utilizar acarretaria a desapropriação e alienação a terceiros que se comprometessem no cumprimento do estabelecido no processo. Vale observar que, nesta forma embrionária da compulsoriedade, ainda não havia o imposto progressivo no tempo e nem as modalidades que envolvem o parcelamento de glebas urbanas ociosas.

O direito de superfície e o direito de preempção foram tratados em capítulos específicos e de forma mais detalhada do que nas versões anteriores. Se no Anteprojeto de 1977 se denominava “*direito de preferência para aquisição de imóvel*” ou “*reserva de terrenos*”, na versão de 1988 já se intitulava “*direito de preempção*”, denominação que se consolidou no Estatuto da Cidade.

Também em relação aos instrumentos de política e gestão urbana, a Emenda Popular da Reforma Urbana de **1987/1988** relacionava, de forma direta e sintética, um conjunto de instrumentos cujo objetivo era assegurar a “*prevalência dos direitos urbanos*” (art. 3º, I a IX). O quadro seguinte procura analisar a permanência ou a transformação dos instrumentos propostos pela Emenda, em relação aos dispositivos consolidados em leis posteriores, especialmente aqueles estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

Texto da Emenda	Permanência ou Transformação Posterior
<i>I – Imposto progressivo sobre imóveis</i>	Este instrumento se tornou parte dos procedimentos administrativos previstos na aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, mas sem a referência dos 300 m ² como área limite para sua aplicação
<i>II – Imposto sobre valorização imobiliária</i>	Este imposto não constituiu um instrumento específico, embora tenha relação com os critérios empregados nos cálculos do IPTU e com a contribuição de melhoria
<i>III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos</i>	Este instrumento viria a se transformar no direito de preempção
<i>IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública</i>	Esta modalidade de desapropriação não se configurou um instrumento específico, mas apresenta interfaces com as prerrogativas presentes na constituição de Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social
<i>V – Discriminação de terras públicas</i>	Este dispositivo também não se constituiu um instrumento específico, mas apresenta relação com políticas públicas recentemente implantadas para a reorganização do Patrimônio da União, com o intuito de dotá-lo de finalidades habitacionais orientadas pelo interesse social, conforme Lei Federal 11.481 de 31/05/2007

VI – <i>Tombamento de imóveis</i>	No Estatuto da Cidade o tombamento foi incorporado aos institutos jurídicos e políticos, como um instrumento de preservação de imóveis ou de mobiliário urbano de interesse para o patrimônio histórico, o que requer processamento nem sempre viabilizado a tempo e, muitas vezes, envolvendo o suporte de órgãos estaduais
VII – <i>Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental</i>	Este instrumento está vinculado à constituição de áreas de especial interesse ou de unidades de proteção e conservação ambiental.
VIII – <i>Concessão do direito real de uso</i>	Presente no Estatuto da Cidade como um dos institutos jurídicos e políticos.
IX – <i>Parcelamento e edificação compulsórios</i>	No Estatuto da Cidade, além do parcelamento e da edificação, foi acrescida a obrigatoriedade de utilização dos imóveis considerados ociosos.

Quadro 13– Transformação dos instrumentos propostos pela Emenda Popular da Reforma Urbana

A aplicação de alguns desses instrumentos dependia de critérios baseados na limitação da área superficial da propriedade. Era o caso do imposto progressivo, do imposto sobre a valorização imobiliária, da edificação compulsória e do exercício do direito de usucapião que poderiam ser exercidos apenas em imóveis com área inferior a 300 m² (trezentos metros quadrados), e destinados à própria moradia do proprietário.

Apesar de ter sido incorporado no texto constitucional, o exercício do direito de usucapião urbano sofreu dois tipos de modificações, por meio de adequações em valores quantitativos e por adaptações de conteúdo. A área máxima para execução de usucapião, que era de 300 m² (trezentos metros quadrados), passou para 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados); o tempo de posse aumentou de três para cinco anos; as áreas públicas se tornaram imunes ao exercício deste direito; e foi omitida a proposta que contemplava a possibilidade de ações coletivas para dois ou mais lotes contíguos, de diferentes moradores, que obedeceria a “*procedimento sumaríssimo*” (art. 11).

Assim como no Anteprojeto de 1963, a Emenda 1987/1988 priorizou a questão habitacional entre seus dispositivos. Como forma de universalizar o direito à moradia, o art. 12 estabeleceu um conjunto de ações a serem adotadas pelo Poder Público na formulação da política habitacional. Dentre elas, a regularização fundiária, a urbanização de ocupações em condições de “*sub-habitação*”, a promoção de programas para aquisição de moradia própria e a regulação do mercado imobiliário urbano.

Um aspecto que mereceu enfoque contundente, dentre as proposições de política habitacional, foi a formulação de programas públicos para habitação de aluguel com proteção do inquilinato e fixação de limite máximo para os valores de locações residenciais. Embora tenha sido objeto de interesse nas discussões da Emenda Popular da Reforma

Urbana, esta modalidade de política habitacional baseada na locação não se refletiu na Constituição Federal de 1988 e nem no Estatuto da Cidade como parte da política habitacional de interesse social.

Alguns procedimentos, que não tiveram continuidade nos marcos regulatórios subsequentes, dizem respeito ao transporte e aos serviços públicos. A Emenda preconizava o monopólio do Poder Público, por meio da administração direta e indireta na “*elaboração e implantação dos serviços públicos*”, além de estabelecer o controle tarifário e um limite de 6% (seis por cento) do salário-mínimo para o valor das tarifas mensais de transporte (art. 16, 17). Para efeito contábil, a diferença de custos seria subsidiada por um fundo de transportes administrado pelos municípios e estados.

A perspectiva da gestão democrática da cidade estava presente nas ações de planejamento e de provimento dos serviços urbanos, envolvendo o Legislativo e as entidades representativas da comunidade por meio de audiências públicas, da constituição de conselhos municipais e comunitários, plebiscitos e referendos. A iniciativa popular para a constituição de leis municipais pautadas nos problemas urbanos também estava garantida, desde que fosse baseada em “*proposta articulada e justificada*” proveniente de, no mínimo, 0,5% (meio por cento) dos eleitores locais, e o veto popular às leis urbanísticas que contrariassem seus interesses dependeria da adesão de 5% (cinco por cento) do eleitorado local e de referendo popular (art. 19, 20).

Essa proposta de iniciativa popular na elaboração de leis municipais acabou sendo assimilada no texto constitucional de 1988, apesar da adaptação que dificulta sua aplicabilidade pela ampliação do percentual exigido, de 0,5% (meio por cento) para 5% (cinco por cento): “*iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*” (art. 29, XIII).

Outros mecanismos de ampliação da participação e do controle social consistiam no amplo acesso da população às informações relativas ao uso e ocupação do solo, ao transporte e aos demais serviços públicos. Na ausência de legislação urbana local, o Ministério Público, ou outro interessado, poderia requerer ao Judiciário o cumprimento de norma constitucional ou sua regulamentação pelo Poder Legislativo, sob pena de responsabilização penal e civil das autoridades envolvidas.

Deste conjunto de dispositivos voltados para os instrumentos de política e gestão urbana, presentes na Emenda Popular de 1987/1988, alguns não prosperaram e outros foram incorporados no texto constitucional. Um questionamento recorrente entre os analistas e participantes da ampla coalizão social e institucional, consubstanciada no *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, diz respeito à ausência de proposição, na

Emenda Popular, que considerasse o plano diretor como instrumento a ser empregado na política urbana. A despeito disso, no texto constitucional definitivo ele não apenas se fez presente, como foi alçado à condição privilegiada de instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano. A evolução do processo de democratização do direito à cidade poderá modular o seu desempenho, explicitando mais claramente seu potencial e deficiências.

Posteriormente, ao regulamentar os dispositivos presentes nos art. 182 e 183, o Estatuto da Cidade de **2001**, detalhou os dispositivos constitucionais e resgatou outros instrumentos presentes nos Anteprojetos das décadas de 1960, 1970, 1980 e na Emenda Popular. Alguns instrumentos participativos, como o referendo popular e o plebiscito, foram vetados no processo de aprovação do Estatuto da Cidade, sob argumentação de ocorrência de redundâncias com outras normas legais vigentes e de representar matéria de ordenamento jurídico de âmbito das leis orgânicas municipais.

Muitos dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade já foram discutidos sob o aspecto do *Direito de Propriedade*, mas cabe ressaltar aqueles que foram objeto de maior detalhamento operacional como instrumentos da política e gestão urbana, embora não sejam autoaplicáveis e exijam a formulação de legislação municipal específica para sua efetiva aplicação:

- Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 5º a 8º);
- Da usucapião especial de imóvel urbano (art. 9º a 14);
- Da concessão de uso especial para fins de moradia (vetado art. 15 a 20);
- Do direito de superfície (art. 21 a 24);
- Do direito de preempção (art. 25 a 27);
- Da outorga onerosa do direito de construir (art. 28 a 31);
- Das operações urbanas consorciadas (art. 32 a 34);
- Da transferência do direito de construir (art. 35);
- Do estudo de impacto de vizinhança (art. 36 a 38).

A eficácia do *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios* tem sido discutida pelo conjunto de dificuldades e pela morosidade de sua aplicação nas administrações públicas municipais. Primeiro, por exigir a prévia formulação de critérios e a demarcação, no plano diretor, das áreas submetidas ao instrumento. Além disso, requer a elaboração de lei municipal específica e depende da notificação dos proprietários para cumprimento das obrigações que devem ser averbadas em cartório de registro de imóveis. Outro empecilho são os prazos para atendimento da intervenção estabelecida, que

estabelece um ano, a partir da notificação, para apresentar projeto, e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar obras, o que resultaria, no mínimo, quatro anos. Depois dessa primeira fase de tramitação, são necessários procedimentos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, com o prazo de cinco anos consecutivos, o que completaria nove anos de tramitação. Conjugada às limitações de cunho operacional e administrativo, a dificuldade é agravada pela descontinuidade política das gestões públicas, o que resulta um quadro de difícil efetividade para aplicação do instrumento, na forma como foi concebido no Estatuto da Cidade.

Outra característica do instrumental do Estatuto da Cidade que não reforça a democratização da cidade está no rol de instrumentos que podem ser considerados de uso obrigatório. Ao estabelecer os instrumentos que compõem o conteúdo mínimo dos planos diretores, o Estatuto da Cidade não contemplou aqueles mais vinculados à política habitacional de interesse social como a *Usucapião Especial de Imóvel Urbano*, a *Concessão de Uso especial para fins de Moradia* e a constituição de ZEIS, além do *Estudo de Impacto de Vizinhança* que tem relevância para a política urbana e ambiental.

Os instrumentos geradores de recursos financeiros como as *Outorgas Onerosas*, seja pelo direito de construir, seja pela alteração de uso do solo, são detentores de um significativo potencial redistributivista, desde que os investimentos públicos se pautem pela execução de uma política urbana baseada na obtenção de maior equanimidade social. Entretanto, tais decisões, que implicam no exercício da função social da propriedade e da cidade, são dependentes das prioridades sociais e políticas presentes no âmbito da gestão pública. Nos municípios em que a gestão democrática seja parte das práticas de governo, tais deliberações são compartilhadas e submetidas aos mecanismos de participação e de controle social.

No caso da *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, a ideia básica é a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, segundo a perspectiva de cumprimento do princípio da função social da propriedade. Esse tipo de outorga apresenta similaridades conceituais com o que se entende por "*Solo Criado*", instrumento que já foi objeto de muitas controvérsias no Brasil dos anos 1970. Pode ter aplicação complementar à *Transferência do Direito de Construir* e ao *Direito de Superfície*, embora estes dois últimos sejam, geralmente, protagonizados por agentes privados sob regramento ditado por legislação municipal. Todos esses instrumentos têm em comum o fato de estabelecerem novas possibilidades e limitações ao direito de construir, ampliando o campo convencionalmente aceito para o direito de propriedade.

O que diferencia as *Operações Urbanas Consorciadas* dos demais instrumentos é que, além de envolver a indução de uma política urbana, e o controle do uso

e da ocupação do solo, também requer a execução de um projeto urbano. De acordo com o disposto no Estatuto da Cidade, além do Poder Público, estas operações envolvem outros agentes sociais e econômicos dentro de um objetivo comum em se requalificar um setor da cidade com atributos específicos, por meio de “... *transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*” em conformidade com as diretrizes estabelecidas no plano diretor.

As condições urbanísticas que favoreceram o seu surgimento podem ser creditadas aos processos de esvaziamento de determinados setores das cidades, em função das transformações no campo das economias urbanas. Outra condição adicional, e complementar, é dada pela redução da capacidade de investimento estatal, em tempos de crise fiscal e, principalmente, com o advento da Lei da Responsabilidade Fiscal no ano 2000, favorecendo a constituição de parcerias com o capital privado.

A obtenção de maior flexibilidade das normas urbanísticas, diante do engessamento das condições moldadas pelo rigor de legislações baseadas nos paradigmas funcionalistas, é outro fator que teria contribuído para o êxito destas operações. Baseados nas experiências de uso desse instrumento na cidade de São Paulo, a crítica de Maricato e Whitaker Ferreira pondera que seu uso não traz em si qualidades ou defeitos inerentes, mas torna-se refém e dependente da forma como seja concebido e detalhado nos planos diretores e nas leis específicas que regem tais operações. Segundo eles, com a utilização do capital privado e com as possibilidades de extraordinários ganhos imobiliários, ficam mais restritas as possibilidades de efetividade nas “*melhorias sociais*” e na “*valorização ambiental*”, conforme reza o texto legal do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2005; MARICATO, FERREIRA, 2009).

Tais colocações induzem uma percepção de que a valorização ambiental teria mais chances de ocorrência, na medida em que a requalificação ambiental possa contribuir no acréscimo do valor do produto imobiliário; contudo, as melhorias sociais, direcionadas à redução das desigualdades sociais no meio urbano, têm menores chances de se efetivar, tendo em vista os altos interesses ligados ao potencial de retorno dos investimentos realizados, dependentes do nível de lucratividade dos empreendimentos envolvidos.

Como a *Operação Urbana Consorciada* depende do interesse do mercado imobiliário para que aconteça, Martins (2006, p. 39) alega que sua implantação ocorre, geralmente, em áreas já qualificadas “*onde tradicionalmente se concentram os setores de mais alta renda e o maior investimento público*”. As condições de emprego deste instrumento têm reforçado o processo de mercantilização dos espaços urbanos, desvinculando-o da natureza de outros institutos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade que se pautam pelo potencial redistributivista dos benefícios urbanos. Ainda que possa

haver uma aplicação conjugada à *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, os recursos obtidos são reinvestidos na própria área, revigorando o circuito de valorização imobiliária.

Ao mencionar o volume de recursos mobilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo nas *Operações Urbanas Consorciadas* desenvolvidas em locais estrategicamente distribuídos na cidade formal, Fernandes e Alfonsin (2011) comentam a falta de conformidade destas operações em relação às “*diretrizes vinculantes*” estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Nestes grandes projetos imobiliários contestam a ausência da “*justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização*” (art. 2º, IX) ou, ainda, a “*recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos*” (art. 2º, XI). Alegam que não é o uso de instrumento previsto na lei que garante sua vinculação com a justiça social, mas sim, sua compatibilidade com as diretrizes básicas de materialização da função social da propriedade.

Um instrumento que esteve presente nos Anteprojetos de 1977, 1982 e no Estatuto da Cidade é o *Direito de Preempção*, contudo as razões para seu emprego passaram por transformações ao longo destas décadas. Sem dúvida, houve um acréscimo nas motivações pautadas na ampliação da inclusão socioterritorial, mas permaneceram em todas as versões, motivações genéricas que permitem diferentes entendimentos, desde o argumento da “*execução de planos e programas de urbanização*” de 1977, até o “*ordenamento e direcionamento da expansão urbana*” de 2001. A manutenção deste item, que não oferece precisão às razões motivadoras para aplicação do *Direito de Preempção*, pode comprometer a eficácia do seu caráter redistributivista, por favorecer a inclusão de objetivos não compatíveis com as diretrizes gerais do art. 2º do Estatuto da Cidade. O quadro seguinte busca ilustrar as diferentes motivações de embasamento de sua aplicação.

Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977

Art. 45 – Mediante lei, a União, o Estado e o Município poderão instituir reserva de terrenos, destinada a atender as seguintes finalidades:

- I – execução de planos e programas de urbanização;*
- II – construção de habitações de interesse social;*
- III – indução do crescimento de núcleos populacionais ou urbanização em AEI;*
- IV – regulação de preços de terrenos no mercado imobiliário.*

Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982

Art. 44 – O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I – realização de projetos habitacionais;*
- II – criação de áreas públicas de lazer;*
- III – realização de obras de infraestrutura e demais equipamentos urbanos;*
- IV – constituição de reserva fundiária (estoque de terras);*
- V – ordenamento da expansão urbana;*
- VI – constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;*
- VII – outras finalidades de interesse social.*

Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

Art. 26 – O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;*
 - II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*
 - III - constituição de reserva fundiária;*
 - IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*
 - V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
 - VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
 - VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;*
 - VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.*
 - IX (vetado) - outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no PD*
-

Quadro 14 – Transformação das finalidades para o exercício do Direito de Preempção

Vale observar, no quadro anterior, que a primeira referência a uma motivação de cunho ambiental na aplicação do *Direito de Preempção* surgiu no Anteprojeto de 1982, período já submetido às influências da promulgação da Lei 6.938/1981, da Política Nacional do Meio Ambiente, ao mencionar a “*constituição de áreas de preservação ecológica*” e, posteriormente, no Estatuto da Cidade, ampliada para um conjunto de razões ainda mais abrangentes.

A gestão democrática da cidade foi contemplada com instrumentos que ampliaram as condições favoráveis à participação e ao controle social na gestão urbana e territorial, por meio da constituição de órgãos colegiados de política urbana e de conferências nos três níveis de gestão da federação; da promoção de debates, audiências e consultas públicas; da iniciativa popular de projeto de lei e de planos de desenvolvimento urbano. A iniciativa popular de projeto de lei teve o percentual exigido explicitado no texto constitucional, mas no Estatuto da Cidade foi citado de forma genérica, sem entrar em detalhes em relação a valores de representação.

Mais recentemente, com a criação em 2003 do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, e com a formulação de um conjunto de leis federais, tem se ampliado a ordem jurídico-urbanística consolidada no Estatuto da Cidade, trazendo elementos complementares para a gestão pública, cabendo citar dentre elas:

- Lei Federal 11.079 de 2004 – que regulamentou as parcerias público-privadas;
- Lei Federal 10.931 de 2004 – que estabeleceu a gratuidade do registro imobiliário nos programas de regularização;
- Lei Federal 11.107 de 2005 – que regulamentou os consórcios intermunicipais;
- Lei Federal 11.124 de 2005 que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;

- Lei Federal 11.445 de 2007 – que regulamentou a política nacional de saneamento e que será objeto de análise neste trabalho, como parte de série legislativa da vertente ambiental;
- Lei Federal 11.481 de 2007 – que tratou dos processos de regularização fundiária pelos municípios, em assentamentos informais consolidados em terras da União;
- Lei Federal 11.888 de 2008 – que instituiu o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização;
- Lei Federal 11.952 de 2009 – que regulamentou a regularização fundiária em áreas urbanas da Amazônia Legal;
- Lei Federal 11.977 de 2009 – que regulamentou o programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida* e a regularização fundiária de assentamentos informais.
- Como pendência, em tramitação congressual, cabe mencionar a revisão da Lei Federal 6766 de 1979, por meio do Projeto de Lei nº 3.057 de 2000, que regulamenta o parcelamento do solo para fins urbanos e a regularização dos assentamentos informais, e que é objeto de análise neste trabalho, como parte da série legislativa relativa ao parcelamento do solo.

Além destes institutos legais outras modalidades de ações buscaram contribuir com o processo de democratização das cidades, assim como a realização de quatro edições das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Cidades, realizadas a partir de 2003; a criação do *Conselho Nacional das Cidades* em 2004, que procurou contemplar uma pluralidade de organizações, instituições e movimentos sociais; a aprovação da *Política Nacional de Habitação* em 2004; a elaboração do *Plano Nacional de Habitação* e a *Campanha Nacional por Planos Diretores Participativos*. Vale observar que esta última ação procurou adjetivar os planos diretores na expectativa de diferenciá-los de seus similares anteriores que tiveram pouca ou nenhuma efetividade.

Assim como o direito de propriedade, os instrumentos de política e gestão urbana presentes na legislação componente da Série Reforma Urbana tiveram uma transformação que refletiu os diferentes contextos sociais e políticos que têm moldado os processos de gestão urbana e territorial dos municípios brasileiros. Como parte dessa trajetória, de âmbito legislativo, alguns traços marcantes podem ser identificados pela busca da ampliação da participação democrática e do controle social; pela inserção do direito coletivo no direito de propriedade; pelo incremento do papel desempenhado pela instância local de gestão, representada pela esfera municipal; pelas tentativas de formulação de instrumentos de cunho redistributivista que favoreçam a equidade social e pela promoção de políticas habitacionais voltadas à redução da informalidade e das carências urbanas.

Após a discussão do direito de propriedade e dos instrumentos de política e gestão urbana, o terceiro aspecto a ser analisado pela Série Reforma Urbana diz respeito à transformação do desenho institucional, buscando-se identificar as atribuições e competências das esferas administrativas nos diferentes recortes de abrangência territorial.

3.3.3. Desenho Institucional (RU)

O Anteprojeto da Lei de Reforma Urbana de **1963** foi elaborado segundo um ideário desenvolvimentista, que se amparava na expectativa de construção de um estado nacionalista capaz de implantar as denominadas *Reformas de Base*, necessárias à transformação das condições sociais, políticas e econômicas do país. Como reflexo dessa conjuntura específica, suas proposições estavam estruturadas segundo um desenho centralizador, a partir de um órgão de âmbito nacional definidor da política habitacional e urbanística.

Nesta perspectiva centralizadora, para a execução da denominada *Política Habitacional do Governo Federal* seria criada a *Superintendência da Política Urbana* – SUPURB, com autonomia financeira e subordinada diretamente à Presidência da República. O texto do Anteprojeto previa a extinção da Fundação da Casa Popular e do Conselho Federal de Habitação, cujos patrimônios, incluindo corpo técnico e atribuições, seriam incorporados à SUPURB (art. 2º, parágrafo único). Dentre as competências do novo órgão constava a elaboração de Planos Nacionais focando políticas territoriais e habitacionais, além das atividades de coordenação de planos regionais, estaduais e municipais, envolvendo todas as entidades governamentais, autárquicas e privadas relacionadas ao setor habitacional. Os objetivos estavam focados na obtenção de “*resultados socialmente mais válidos*” (art. 3º, XII).

Além dessa articulação verticalizada com todos os órgãos governamentais e empresariais relacionados à política habitacional, havia a determinação de se buscar o “*entrosamento*” com outros órgãos governamentais responsáveis pelo planejamento econômico e pela política agrária. A promoção, o estímulo e a divulgação de estudos e pesquisas sobre planejamento habitacional tinham o objetivo de “*criação de uma consciência pública do problema*” (art. 3º, XIII, XIV).

As especificações da estrutura organizacional técnica e administrativa da SUPURB foram objeto de um capítulo específico do Anteprojeto, contemplando a constituição e as competências de conselho deliberativo e consultivo; departamento de planejamento, de economia, de aspectos sociais e jurídicos, além das superintendências regionais. A conformação do patrimônio e dos recursos da SUPURB também foi abordada no texto do Anteprojeto, na perspectiva do fortalecimento dos meios de promoção da política

habitacional, demandando a criação de um *Fundo Nacional da Habitação* que também seria administrado pela SUPURB (art. 13). A previsão é de que este grande órgão centralizador da execução das políticas habitacionais e territoriais, além de fornecer suas linhas mestras de âmbito nacional, teria a incumbência de coordenar os trabalhos desenvolvidos nos âmbitos municipais, disponibilizando convênios, verbas, empréstimos, dotações e financiamentos para assistência técnica na elaboração de planos municipais.

Sob a supervisão da SUPURB, seria criado o *Banco Nacional da Habitação* – BNH como suporte financeiro para a viabilização das políticas habitacionais e territoriais, a partir da estrutura das Caixas Econômicas Federais e do seu respectivo Conselho Superior (art. 32). A previsão é de que o poder executivo regulamentasse a lei decorrente deste Anteprojeto e instalasse a SUPURB em um prazo de noventa dias, expressando a urgência na implantação das políticas propostas. O golpe militar deflagrado alguns meses após o encaminhamento do Anteprojeto interrompeu as possibilidades de seu desenvolvimento, embora a constituição do BNH tenha sido efetivada, mas sem as finalidades e os resultados esperados na sua formulação inicial.

Mais de uma década depois, o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de **1977**, desenvolvido pela CNPU, previa uma política de desenvolvimento urbano integrada contemplando órgãos e entidades federais, estaduais, metropolitanos e municipais. Propunha a divisão territorial do município em zona urbana, de expansão urbana e zona rural, com leis municipais específicas delimitando tais perímetros. Os núcleos populacionais seriam classificados em cidades, vilas e povoados. Refletindo a intensidade da expansão dos grandes centros urbanos, o Anteprojeto explicitava definições para os fenômenos espaciais decorrentes da conurbação, derivando-a em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, terminologias adotadas em outras peças legais subsequentes.

Ao abordar as competências relativas ao desenvolvimento urbano, definia as atribuições de diferentes níveis administrativos como a União, os estados, com competência estendida às regiões metropolitanas, e os municípios. Já eram previstos, também, os consórcios intermunicipais e os convênios entre municípios e estados na perspectiva de realização do planejamento intermunicipal e da prestação de serviços de interesse comuns.

O Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de **1982**, elaborado pelo CNDU, definia alguns objetivos, dentre eles, a estruturação dos “*sistemas nacional, regionais e sub-regionais de cidade*”, com a integração urbano-rural, a interconexão dos sistemas de cidades, envolvendo “*aspectos interurbanos e intra-urbanos*”, vislumbrando uma ação integrada entre a União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios e criando determinadas categorias espaciais para a formulação do desenvolvimento urbano:

- Regiões metropolitanas;

- Aglomerações urbanas;
- Cidades de porte médio;
- Outros núcleos urbanos de interesse espacial.

Diferentemente do Anteprojeto de 1977, dividia os municípios em zonas urbanas e rurais, sem mencionar as zonas de expansão urbana e, de forma semelhante a ele, estabelecia como sede municipal os núcleos urbanos que poderiam se classificar em cidades, vilas e povoados e atribuía competências à União, aos estados e Distrito Federal e aos municípios. A regulamentação e a implantação das regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e de cidades de porte médio eram de competência, tanto da União, como dos estados. Sobreposições de responsabilidades entre esferas de governo propiciam a ocorrência de conflitos ou omissões de gestão, mas o texto legal aborda tais sobreposições de competências como “*supletivas*” e “*complementares*”, relegando para o âmbito de legislações específicas a delimitação mais acurada das atribuições de cada âmbito administrativo (art. 16, 17).

O Anteprojeto estabelecia que os planos municipais de desenvolvimento urbano devessem atender as diretrizes federais e estaduais ou metropolitanas, quando fosse o caso (art. 21). É nítida a preocupação em integrar as ações dos municípios componentes de regiões metropolitanas, tendo em vista sua articulação com todas as esferas de governo. Para o cumprimento da lei, o texto se reporta ao papel do Ministério Público, em conjunto com a sociedade, como parte legítima na promoção de ações necessárias à sua aplicação e execução (art. 28).

Para a condução das ações relacionadas ao desenvolvimento urbano, e para efeito de articulação entre os órgãos e entidades da administração direta e indireta, o Anteprojeto criou o *Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano – SIDURB*, que seria integrado pelos seguintes órgãos:

- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU (órgão de decisão superior);
- Secretaria Geral do Ministério do Interior, por meio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDURB (órgão central);
- Secretarias gerais dos demais ministérios (órgãos setoriais);
- Unidades das entidades de administração federal que desempenhassem a função de planejamento e desenvolvimento urbano (órgãos seccionais).

Complementando o sistema, seriam criadas as superintendências regionais, que contribuiriam na articulação entre os programas federais e estaduais. O Poder Executivo teria a incumbência de criar uma fundação de apoio técnico e científico às

atividades do CNDU, denotando uma preocupação com os aspectos operacionais de execução da política urbana.

Cabe observar que, no Anteprojeto de 1963, a criação de um órgão centralizador para conduzir a política urbana e habitacional, como a SUPURB, é mencionada logo no início do texto legal, no art. 2º, servindo de apoio à estruturação geral das demais proposições. Essa configuração estabelecia um desenho institucional que definia competências e atribuições claras na promoção das políticas habitacionais e territoriais. Por outro lado, na versão de 1982, o texto legal se desenvolve sem que o desenho institucional adquira uma conexão clara com as políticas propostas e, apenas no final do Anteprojeto, em seu último capítulo, emerge a proposição de criação do *Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano*, o SIDURB. Tal fragilidade na estruturação da peça legal revela uma incerteza do CNDU em relação à aceitação da estrutura organizacional proposta, visto que, em caso de veto a esta formulação, seria facilitada a eliminação do último capítulo.

Diferentemente dos Anteprojeto de 1963 e de 1982, que deram destaque à criação da SUPURB e do SIDURB, respectivamente, a tônica das proposições da Emenda Popular de **1987/1988** não focou um desenho institucional hierarquizado a partir de um núcleo centralizado. A proposta se limitou a definir uma agência de coordenação para a política geral habitacional, a ser criada por meio de lei federal (art. 14). Nesse sentido, a ênfase de seus dispositivos residia em buscar transformar, na prática da gestão, o direito de propriedade e os instrumentos de política urbana. Em relação ao desenho institucional, foi adotada uma perspectiva de descentralização do poder concentrado no âmbito da União, com ampliação do papel dos municípios na condução das políticas urbanas e habitacionais, dentro de modalidades de gestões democráticas abertas à participação e ao controle social. O texto da Emenda possui cinco capítulos, e o último deles é dedicado à *Gestão Democrática da Cidade*, com seis artigos, de um total de vinte e três, evidenciando a valorização atribuída à esfera municipal e à gestão democrática.

O Estatuto da Cidade de **2001** herdou esse enfoque municipalista adotado na Emenda Popular de 1987/1988 e, posteriormente, consolidado na Constituição Federal de 1988, conforme discutido na Série Constitucional. Com isso, a cidade e o território municipal se tornaram uma referência fundamental como unidade de gestão territorial, de tal modo que o planejamento do uso e da ocupação do solo deixou de ser uma atividade voltada, exclusivamente, para os setores urbanizados, estendendo-se para a totalidade do município (art. 40, § 2º).

Sendo assim, a escala municipal passou a ser a célula territorial de execução das diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, segundo o princípio da função

social da cidade e da propriedade. Os aspectos ambientais envolvidos nestes novos paradigmas de gestão territorial serão objeto de discussão específica em outras seções deste trabalho. Na abordagem da transformação do desenho institucional, cabe identificar os elementos definidores dessas interações nas diretrizes e nos mecanismos de relações intermunicipais ou inter-regionais previstas nos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Diante dos fenômenos de concentração populacional presentes nas metrópoles e nas aglomerações urbanas, a delimitação administrativa do território municipal pode ser insuficiente na resolução de questões regionais que extrapolem suas fronteiras, suscitando a necessidade de interações por meio de instâncias que contemplem outros recortes territoriais. Dentre as dezesseis diretrizes gerais listadas no art. 2º do EC, duas delas estão relacionadas com aspectos que ultrapassam limites administrativos e que requerem o reconhecimento de territórios contíguos ou sob sua influência:

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 (grifo nosso).

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 (grifo nosso).

Além desses dois incisos, que remetem ao território sob influência municipal, o Estatuto da Cidade traz um conjunto de competências da União, no que tange ao interesse da política urbana, dentre os quais a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos, o que pressupõe um papel de coordenação geral a ser desempenhado no nível federal (art. 3º, IV).

Sob o ponto de vista da gestão democrática da cidade, a articulação entre os diferentes níveis administrativos, proposta no sistema de conferências de âmbito nacional, estadual e municipal, busca estabelecer um canal de debate e integração vertical para as políticas urbanas e habitacionais (art. 43, III).

Pela relação dos instrumentos gerais dispostos no art. 4º, observa-se que alguns são de iniciativa de âmbitos de gestão supramunicipais, e outros se enquadram nas interações do município com demais instâncias de gestão, mas nos dois casos, se requer uma articulação entre diferentes níveis administrativos:

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

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

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

III – planejamento municipal, em especial: ... c) zoneamento ambiental;

V – institutos jurídicos e políticos: ... e) instituição de unidades de conservação.

Além dos planos nacionais, estaduais, regionais e metropolitanos, de “*ordenação do território*”, os instrumentos ambientais também envolvem delimitações nas quais os recortes administrativos municipais podem se mostrar insuficientes, como nos casos citados do zoneamento ambiental e da constituição de unidades de conservação. Na discussão dos aspectos relacionados ao desenho institucional, podem ser identificadas algumas interfaces com a abordagem ambiental, e que poderão ser mais bem investigadas no próximo tópico de análise.

3.3.4. Abordagens Ambientais (RU)

No Brasil, a despeito de as movimentações sociais em torno de problemas afetos ao meio ambiente terem se manifestado com maior intensidade a partir dos anos 1970, o Anteprojeto da Lei da Reforma Urbana de **1963** já trazia algumas referências a esta questão. O primeiro artigo do capítulo sobre o *Plano Nacional Territorial* abordava uma ampla lista de questões relativas à distribuição demográfica, aos problemas sociais, econômicos, habitacionais, de transporte, trabalho, recreação, saúde, educação e abastecimento, e ao final desta relação trazia elementos incipientes do conflito entre a expansão urbana e a preservação dos recursos naturais:

O Plano Nacional Territorial dará especial atenção à distribuição demográfica, [...] reserva para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico (art. 17, parágrafo único).

Embora esta seja a única referência à questão ambiental no Anteprojeto de 1963, já se prenunciavam os riscos de escassez de solo, diante do crescimento urbano; a necessidade de se preservar os recursos florestais; a importância dos mananciais hídricos para abastecimento público; bem como a valorização atribuída aos atributos paisagísticos com potencial de uso turístico.

O Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano de **1977**, desenvolvido pela CNPU, trazia referências ambientais que podem ser distinguidas sob três aspectos principais. O primeiro deles remete a referências genéricas muito semelhantes às das Constituições Federais do período; o segundo aspecto relaciona-se a abordagens mais técnicas, vinculadas ao potencial de riscos para a população na ocupação de áreas impróprias à urbanização; e o terceiro já denota uma preocupação ambiental centrada na preservação de ecossistemas.

Como referências do primeiro aspecto, reflexo da generalidade discursiva dos textos constitucionais, dentre o rol de objetivos do desenvolvimento urbano que alicerçava um conjunto de ações, constava a “*preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico*” (art. 1º, V) ou o impedimento da

“desfiguração e a destruição do patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico” (art. 2º IV).

Sob o ponto de vista mais técnico, ao descrever as várias tipologias de áreas urbanas, o Anteprojeto define como “Áreas não Edificáveis”, aquelas em que “... por suas características de solo, declividade, sujeição a intempéries ou calamidades, climas e outros fatores, não oferecem condições mínimas para construção ou execução de obras” (art. 15).

A tipologia denominada “Áreas de Proteção Ambiental” se enquadra no terceiro aspecto ao serem definidas como detentoras de “... recursos hídricos ou minerais, acidentes geográficos, comunidades bióticas, formações geológicas e outros elementos de importância para a preservação da ecologia” (art. 17).

Os conflitos que envolvem as APPs já estavam presentes, mesmo que de forma embrionária, na constituição de uma tipologia denominada “Áreas de Margem de Águas Públicas” que se caracterizavam por serem “... contíguas à orla marítima, fluvial ou lacustre, estabelecidas para ordenamento de sua urbanização”. Embora a redação peca pela falta de clareza, expressa uma preocupação em se obter uma regulação específica nos processos de urbanização das faixas contíguas aos corpos d’água (art. 19).

Ao abordar a promoção do desenvolvimento urbano, o Anteprojeto de 1977 definia uma extensa lista de competências da União, dentre elas, a definição de normas e diretrizes gerais. Para os estados, estavam previstas as mesmas atribuições, porém, de forma suplementar à legislação federal. Sob o ponto de vista ambiental, era objeto de normatização, por parte das duas esferas de governo, o “patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”, bem como a “proteção ambiental”.

Um aspecto também mencionado como objeto de regulação, mas apenas no âmbito federal, era o “uso e ocupação da orla marítima, fluvial e lacustre”, dada a importância atribuída a essas faixas, que deveriam ser submetidas à urbanização ordenada, além das decorrências da prática da navegação marítima e fluvial (art. 19, 21, 22). Cabe lembrar que o Código de Águas de 1934 já atribuía o “Domínio Marítimo” ou o “Domínio Fluvial” às orlas das correntes navegáveis, definindo larguras específicas para tais faixas de “Terrenos da Marinha” e “Terrenos Reservados”.

O Anteprojeto de **1982** propunha a ação integrada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de diretrizes comuns para o desenvolvimento urbano. Dentre elas, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural e paisagístico e controle da poluição” (art. 1º). Caberia à União e aos Estados estabelecer normas e diretrizes gerais relativas a diferentes assuntos, dentre eles, a transformação do solo rural em urbano, os recursos hídricos, o saneamento, a proteção do meio ambiente e o patrimônio cultural e paisagístico (art. 16, II).

Em relação às incumbências municipais, o Anteprojeto trouxe duas alternativas de texto para o art. 18. Uma mais sintética, que mencionava o direito do município ao exercício supletivo e complementar das funções do Poder Público em suas competências relativas ao desenvolvimento urbano. Na alternativa mais descritiva caberia aos municípios, obedecendo a legislação federal e estadual, definir normas e diretrizes sobre um conjunto de temas, dentre eles, o saneamento básico, o patrimônio cultural e paisagístico e a proteção do meio ambiente (art. 18, II)

Em relação aos Anteprojeto anteriores, essa versão de 1982 trouxe como novos ingredientes, a inclusão da recuperação ambiental, do controle da poluição e da expansão urbana por meio da regulação da transformação do solo rural em urbano.

Além de ser um texto que sintetiza o ideário propositivo das carências sociais urbanas, a Emenda da Reforma Urbana de **1987/1988** foi elaborada de forma concomitante com outros temas que também mobilizavam a sociedade, segundo enfoques e interesses específicos, inclusive aqueles de cunho ambiental. Sendo assim, diante de um foco prioritariamente social, suas proposições trouxeram poucas referências ambientais, mesmo se comparada com os Anteprojeto que a precederam.

Entretanto, inovou ao dispor que o Estado teria por obrigação assegurar o “... *direito à condição de vida urbana digna e justiça social...*” e, dentre tais obrigações, a de preservar o “*patrimônio ambiental e cultural*” (art. 1º, I). Complementarmente, dispunha que, para “... *assegurar a prevalência dos direitos urbanos*”, um conjunto de instrumentos poderia ser empregado pelo Poder Público e, dentre eles, o “... *regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental*”. Essas são as únicas referências ambientais da Emenda de 1987/1988, porém, diferentemente dos outros Anteprojeto analisados, enquadrava a preservação ambiental como um instrumento relacionado à prevalência dos direitos urbanos.

Assim como o MNRU respaldou a formulação, as discussões e toda a mobilização de encaminhamento da Emenda da Reforma Urbana, o que contribuiu decisivamente para a inclusão do capítulo relativo à Política Urbana na Constituição Federal de 1988, as proposições originadas nos setores ambientalistas foram responsáveis pela inclusão do capítulo relativo ao meio ambiente. Tendo em vista que o Estatuto da Cidade, como lei federal, foi sancionado apenas treze anos após a Constituição, houve um tempo maior de assimilação das referências ambientais em seus termos.

Embora as formas de inserção sejam passíveis de críticas, em razão de uma suposta superficialidade no tratamento da questão ambiental, para Fernandes (2004, p. 127), o Estatuto da Cidade “*encampou de maneira exemplar a proposta de integração entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental no contexto da ação municipal, compartilhando a*

'agenda verde' e a 'agenda marrom' das cidades". Considerando a relevância dessa Lei Federal para a política urbana, a análise de suas abordagens ambientais será objeto de uma seção específica, para que esta discussão, que é fundamental para as hipóteses e objetivos deste trabalho possa ser aprofundada.

3.3.5. Abordagem Ambiental do Estatuto da Cidade

Embora o Estatuto da Cidade seja parte do resultado do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, que mobilizou diferentes segmentos representativos da sociedade entorno de questões voltadas, precipuamente, às carências sociais urbanas, a temática ambiental está direta e indiretamente presente em seus dispositivos. A análise desta abordagem ambiental requer, inicialmente, a identificação dos objetivos da política urbana dispostos na abertura do texto legal. O *caput* do art. 2º dispõe que "a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:...". Ou seja, as diretrizes gerais foram estruturadas a partir do princípio da função social da cidade e da propriedade, cujo entendimento está vinculado à abrangência dos 16 (dezesesseis) incisos que compõem o artigo. Outro indício da relevância da conexão entre este princípio e as diretrizes pode ser encontrado nos termos do art. 39, que volta a reforçá-la na abertura do capítulo que trata do Plano Diretor:

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

Portanto, para que haja efetividade na utilização desses recursos e ferramentas da política urbana, algumas condições devem ser atendidas. Seus instrumentos devem ser empregados como mecanismos de concretização de diretrizes que cumpram com o princípio da função social da cidade e da propriedade, contemplando aspectos gerais e específicos, cuja formulação depende de cada município, em função de suas peculiaridades e das prioridades definidas nos processos de discussão coletiva. Para que o Poder Público municipal respeite seus dispositivos, deverá formular um instrumental que atenda as finalidades dispostas nas 16 (dezesesseis) *Diretrizes Gerais* do art. 2º.

Assim, a abordagem ambiental implica as possibilidades de inserção de seus componentes no conceito de função social da cidade e da propriedade. Essa assimilação pode ocorrer segundo dois níveis distintos. O primeiro deles, de cunho mais genérico, remete às referências explícitas ao meio ambiente, presentes nas diretrizes gerais e aplicáveis em todas as localidades, contemplando a heterogeneidade da rede de municípios

brasileiros. O segundo nível, de cunho mais específico, pode ser analisado por meio da possibilidade de incorporação destas diretrizes gerais nos instrumentos de indução da política urbana, cuja formulação é decorrente de processos de discussão e elaboração de planos diretores em cada contexto municipal (SILVA, TEIXEIRA, 2010).

Abordagens Genéricas – Diretrizes Gerais

No capítulo I, onde são estabelecidas as *Diretrizes Gerais* da política urbana, a questão ambiental é enfocada por meio de medidas que afetam a propriedade, a cidade, o território municipal, as atividades neles desenvolvidas e as formas de ocupação do espaço. A aplicação prática de tais dispositivos abriga uma lógica baseada na disponibilização de instrumentos da política urbana, que devem ser formulados segundo as diretrizes gerais, conjugados às interpretações de seus contextos específicos, inseridos em um quadro de discussão e de monitoramento de sua eficácia, por meio de mecanismos democráticos de participação e controle social.

Nesse sentido, requer uma permanente busca de articulação e coerência em todo o processo, abrangendo desde a construção de uma leitura coletiva da cidade, para se obter um diagnóstico e prognóstico do município, até a concepção de princípios e diretrizes, necessários à formulação de instrumentos adequados para se atingir os objetivos propostos, dentro de uma dinâmica respaldada pela participação social e pela explicitação dos conflitos de interesses. Desse modo, para o cumprimento desta Lei Federal, o Poder Público municipal deve adotar os instrumentos componentes do conteúdo mínimo dos planos diretores, segundo o art. 42, com o objetivo de atender as finalidades dispostas nestas *Diretrizes Gerais*.

Dos três artigos que compõem o capítulo das *Diretrizes Gerais*, a questão ambiental é tratada explicitamente em dois deles. O parágrafo único do art. 1º já deixa claro que a lei “... *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*” (grifo nosso). Das 16 (dezesesseis) diretrizes gerais do art. 2º, o meio ambiente está diretamente presente em 7 (sete) delas, conforme sistematizado e sublinhado nos trechos dos sete incisos que compõem o quadro seguinte.

Nº Inciso	Texto Legal
I	“ <i>Garantia do <u>direito a cidades sustentáveis</u>, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao <u>saneamento ambiental</u>, à <u>infra-estrutura urbana</u>, ao transporte e aos <u>serviços públicos</u>, ao trabalho e ao lazer, <u>para as presentes e futuras gerações</u>”.</i>

IV	<i>“Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, se modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.</i>
VI - “g”	<i>“Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: ... g) <u>a poluição e a degradação ambiental</u>”.</i>
VIII	<i>“Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e da expansão urbana <u>compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental</u>, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”.</i>
XII	<i>“<u>Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído</u>, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.</i>
XIII	<i>“Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de <u>implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural</u> ou construído, o conforto ou a segurança da população”.</i>
XIV	<i>“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 <u>normas ambientais</u>”.</i>

Quadro 15 – Referências Ambientais nas Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade

O direito a cidades sustentáveis é mencionado no Inciso I das *Diretrizes Gerais* expressando a incorporação do conceito de “*sustentabilidade*” segundo um contexto de múltiplas dimensões, tornando indissociáveis os aspectos ambientais, sociais e econômicos. Além dessa visão pluridimensional, a referência às presentes e futuras gerações também remete ao conceito mais difundido de “*desenvolvimento sustentável*” consagrado na publicação do “Nosso Futuro Comum”, a partir da atuação da *CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*:

Ao comentar a perspectiva utópica de algumas diretrizes do Estatuto da Cidade, Matos identifica nelas a presença dos “*direitos difusos*”, aos quais atribui difícil aplicabilidade, embora necessários para o exercício da democracia e da expansão dos direitos civis, argumentando que:

... a garantia do direito a “cidades sustentáveis”, entendido como um direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para as presentes e futuras gerações, soa não-pragmático e pode parecer inatingível no médio prazo, mas ampara-se em uma das mais ricas tradições do pensamento urbanístico, o princípio da utopia (MATOS, 2008, p. 157, 158).

A noção dessa perspectiva sustentável também está presente no inciso VIII que associa os padrões de produção e consumo aos limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica, configurando uma diretriz sintonizada com questões relacionadas à escassez dos recursos naturais, às formas de geração de energia, às opções de mobilidade, à amplitude das transformações dos fenômenos climáticos e às possibilidades estratégicas de mitigação de seus efeitos.

A dimensão econômica está indiretamente presente no inciso VI ao destacar a necessidade do controle do uso do solo para se evitar a poluição e a degradação ambiental e, de forma mais direta, no inciso IV, que trata do planejamento da distribuição das atividades econômicas no território. Para tanto, devem ser evitadas e corrigidas as pressões negativas sobre o meio ambiente, o que pressupõe ações de impedimento, compensação ou de mitigação à ocorrência de impactos resultantes das atividades econômicas.

O viés participativo está presente no inciso XIII, que estabelece mecanismos para o envolvimento social como medida de controle de empreendimentos e atividades que possam oferecer riscos socioambientais. Assim como os assentamentos, principalmente na ocorrência espontânea, clandestina e irregular, podem ser submetidos a inundações, escorregamentos, falta de saneamento básico, ou outras formas de riscos à saúde ou à vida, a integridade do meio pode ser comprometida pelos desmatamentos, pela poluição das águas, pela contaminação do solo e outras formas de impacto sobre a biodiversidade e os recursos naturais.

Desse somatório da carência social e da degradação ambiental, resulta uma relação de prejuízo mútuo, que está presente em quase todos os incisos relacionados, especialmente no Inciso XIV, que enfatiza a resolução da problemática da regularização fundiária dentro de critérios que também considerem as normas ambientais. Tal dinâmica recorrente tem inflado conflitos que envolvem proteção ambiental com ônus da remoção social, ou vice-versa, a manutenção do contingente de ocupação com a perda da integridade ambiental, configurando casos de difícil resolução na medida em que, independentemente do resultado final, têm prevalecido perdas de caráter socioambiental.

A pesquisa desenvolvida por Nogara (2008) acerca dos conflitos socioambientais na justiça, por meio da análise de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, entre 1985 e 2006, retrata as relações contraditórias que envolvem o exercício do direito à moradia e do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de dois direitos constitucionalmente assegurados, cuja viabilização depende de um amplo esforço para redução do passivo socioambiental instalado nas cidades e metrópoles brasileiras.

A presença do componente ambiental nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade está estreitamente vinculada à dimensão social, caracterizada pela incorporação da função ambiental no conceito da função social da cidade e da propriedade. Outro aspecto importante a ser destacado é que a forma de tratamento das questões ambientais nestas diretrizes gerais aponta para um cunho generalista condizente com a necessária abrangência de âmbito nacional, correspondente à diversidade e complexidade de um país que tem dimensões continentais e que se caracteriza pela heterogeneidade de seus ecossistemas, de suas condições socioeconômicas e de sua rede urbana e regional.

Abordagens Específicas – Instrumentos de Política Urbana

O art. 42 do Estatuto da Cidade estabelece um conteúdo mínimo a ser tratado nos Planos Diretores, por meio de instrumentos de indução da política urbana, cuja formulação e aplicação, geralmente, aparecem conjugadas a determinados recortes territoriais baseados nos Zoneamentos e nas Áreas de Especial Interesse. Sendo assim, além dos instrumentos de indução, também serão objeto desta análise, esses recortes territoriais, e um instrumento que, embora não seja parte do conteúdo mínimo disposto no art. 42, apresenta importância significativa sob o ponto de vista ambiental, que é o Estudo de Impacto de Vizinhança, conforme sistematizado no quadro seguinte.

Recortes Territoriais (suporte aplicativo dos instrumentos)	- Zoneamento - Áreas de Especial Interesse - AEIs
Instrumentos de Indução da Política Urbana (conteúdo mínimo, segundo Art. 42 do Estatuto da Cidade)	- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - Direito de Preempção - Outorga Onerosa do Direito de Construir - Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo - Operações Urbanas Consorciadas - Transferência do Direito de Construir
Instrumento de Política Urbana (uso não obrigatório)	- Estudo de Impacto de Vizinhança

Quadro 16 – Instrumentos do Estatuto da Cidade

Recortes Territoriais

A investigação do componente ambiental nos processos de **Zoneamento** de um dado território municipal, seja ele urbano ou rural, pode ser baseada no entendimento de que se trata de um recorte físico-territorial resultante da identificação de determinadas peculiaridades consideradas mais relevantes sob critérios de homogeneidade ou de função.

Por sua vez, esta caracterização funciona como ponto inicial para elaboração de diretrizes específicas que correspondam às potencialidades e às vulnerabilidades encontradas em cada zona. A temática principal das diretrizes estabelecidas para cada recorte, geralmente, já se expressa na nomenclatura adotada e procura oferecer respostas às características relacionadas. Essa interação sequencial entre caracterização, nomenclatura e diretrizes, propicia a observação da coerência entre diagnóstico, prognóstico e formulação de diretrizes específicas que funcionem como referenciais para a concepção de políticas públicas e para a aplicação de instrumentos da política urbana, favorecendo futuros processos de revisão de planos, projetos e programas da gestão pública.

Nesse sentido, o componente ambiental de uma determinada zona, naquilo que tiver de mais relevante, certamente irá emergir do processo de discussão, caracterização e formulação dessas diretrizes específicas. Um exemplo de componentes determinantes para tais delimitações são as bacias hidrográficas de mananciais de água para abastecimento público. Nesse caso, trata-se de um componente ambiental que demanda instrumentos para proteção da bacia, preservando sua integridade, na medida em que sua degradação afete a qualidade e a disponibilidade do manancial hídrico, comprometendo as condições de salubridade e de qualidade de vida da população atendida. Uma zona com tais características apresenta relevância pela potencialidade de seus recursos naturais e pela vulnerabilidade diante dos riscos de sua degradação. Neste caso, o fator ambiental está embutido na função social de provimento de água de qualidade, naquele território específico, compreendido pela bacia hidrográfica.

Contudo, nem sempre o componente ambiental está presente de forma tão expressiva, vinculado diretamente a um determinado fragmento geográfico. Na presença de condições geradoras dos efeitos difusos, a identificação do polo ativo dificulta a resolução do problema e atenua a relevância de seus vínculos territoriais. Porém, nos casos em que os vínculos territoriais sejam reconhecíveis, além do zoneamento, outros recortes são admissíveis. Como as delimitações de zonas se pautam por algum critério de homogeneidade ou de função para determinar seu recorte, algumas especificidades podem ficar suprimidas ou camufladas na adoção de uma dada padronização. Nesse caso, as **Áreas de Especial Interesse - AEIs** - são instrumentos de política urbana que cumprem a função de complementar o zoneamento, permitindo destacar determinadas especificidades não contempladas anteriormente.

As singularidades admitidas para estas áreas podem ocorrer em diferentes aspectos, sendo a conformação de Áreas de Especial Interesse Ambiental empregada para destacar os atributos de locais que se queira proteger, preservar, conservar ou recuperar. Nessas categorias podem constar, dentre outras, a proteção de determinados ecossistemas,

de fragmentos de vegetação nativa, de reservas florestais, de APPs e de parques urbanos; a recuperação de áreas que abriguem depósitos tóxicos, de lançamentos de resíduos ou aterros sanitários; o monitoramento de equipamentos do sistema de saneamento, como as estações de tratamento de água ou esgoto; ou, ainda, a promoção de áreas com potencial para o denominado turismo ecológico pela relevância de seus atributos paisagísticos e ambientais.

Entretanto, o componente ambiental nem sempre está presente apenas nas áreas que recebem esta denominação. A título de exemplificação de ocorrência de fortes interfaces com a questão ambiental, são as chamadas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, ou Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, essenciais para execução da política habitacional nos municípios. Elas configuram partes do território destinadas à requalificação ou à implantação de empreendimentos que atendam a população mais carente dos atributos da urbanidade, dentro de critérios de habitabilidade e de normas urbanísticas e ambientais. O componente ambiental está presente, na medida em que se evitem as, aqui denominadas, situações de risco mútuo, decorrentes da interação entre a ocupação informal e a fragilidade do meio físico de suporte aos assentamentos.

Instrumentos de Indução da Política Urbana

Destinado ao controle da ociosidade urbana, o “**Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios**” atua no controle da prática especulativa e na otimização do aproveitamento da infraestrutura instalada. Sua aplicação ocorre por meio da obrigatoriedade de parcelar, de edificar ou de utilizar propriedades ociosas que configurem retenção com fins de especulação imobiliária. Visto que a função ambiental pode ser compreendida como parte da função social, as propriedades relevantes sob o ponto de vista ambiental, pela capacidade de manutenção da permeabilidade do solo, pela qualidade de sua cobertura vegetal ou por qualquer outro atributo ou função ambiental, não se enquadrariam no critério de ociosidade, mesmo não sendo parceladas, edificadas ou utilizadas. O problema em relação a esse instrumento não está na identificação de seu componente ambiental, mas no ônus político e administrativo para sua efetiva aplicação.

Como o “**Direito de Preempção**” se reporta à noção de preferência por parte do Poder Público na aquisição de determinados imóveis urbanos, cabe identificar as motivações deflagradoras deste interesse. Segundo o art. 26 do Estatuto da Cidade, dentre as 8 (oito) razões para que o Poder Público exerça o *Direito de Preempção*, 3 (três) estão diretamente relacionadas à questão ambiental, envolvendo a “*criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes*”; a “*criação de unidades de conservação e a proteção de outras áreas de interesse ambiental*” e a “*proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou*

paisagístico". Nesse sentido, a introdução do componente ambiental depende das motivações empregadas na execução do direito de preferência em relação a uma determinada propriedade.

A ideia básica que está por trás "**Outorga Onerosa do Direito de Construir**" é a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, segundo a perspectiva de cumprimento do princípio da função social da propriedade. Os recursos gerados com sua aplicação podem ser aplicados nas modalidades previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, dos quais, 3 (três) apresentam relação direta com a proteção do meio ambiente, conforme comentado em relação ao *Direito de Preempção*. Além disso, sua aplicação pode trazer benefícios diretos para a implantação de programas habitacionais de interesse social, reduzindo a ocorrência de ocupações de áreas ambientalmente frágeis, por populações socialmente vulneráveis.

Assim como no tópico anterior, a aplicação da "**Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo**" também gera recursos que podem ser reinvestidos com as mesmas finalidades. Além disso, esse instrumento pode ser aplicado no controle da passagem do uso do solo rural para o urbano, regulando a expansão horizontal das cidades e coibindo a ação da especulação imobiliária. Sua formulação e a aplicação, como recurso de controle do parcelamento do solo para fins urbanos em áreas rurais, apresentam um potencial significativo sob o ponto de vista de complementação da política ambiental.

Visto que a "**Operação Urbana Consorciada**" é composta por um conjunto de intervenções urbanísticas e ambientais integradas, requer o envolvimento de moradores, usuários, empreendedores e proprietários, sob a coordenação do Poder Público municipal. Tem o objetivo de qualificar, social, ambiental e urbanisticamente, determinados setores da cidade, de tal modo que o componente ambiental está expresso como um dos objetivos dessas operações, que preveem "*transformações urbanísticas estruturais*" com "*melhorias sociais*" e "*valorização ambiental*". A sua inclusão nos projetos e intervenções fica dependente da formulação e aplicação em cada município, em conformidade com a especificidade de seu contexto. O problema na utilização desse instrumento é que o princípio da função social e ambiental da propriedade não seja contemplado em vista da força das prioridades admitidas pelo segmento investidor de capital privado, que geralmente compõe tais modalidades de parcerias que congregam diferentes atores sociais.

Considerando que a função básica da "**Transferência do Direito de Construir**" é autorizar proprietários a exercerem em outros locais, o potencial construtivo não usufruído em uma determinada propriedade, o componente ambiental aparece de forma indireta. Um dos meios de inserção é decorrente das políticas direcionadas à preservação de imóveis considerados de interesse histórico, ambiental, paisagístico e cultural. Além

dessa modalidade de incentivo, o instrumento também pode ser aplicado na regularização fundiária e na edificação de moradias em programas habitacionais de interesse social trazendo o benefício da redução da informalidade urbana.

Embora o “**Estudo de Impacto de Vizinhança**” não seja considerado obrigatório pelos termos legais, sua importância sob o ponto de vista socioambiental consiste na prevenção de situações de conflitos de vizinhança. O dispositivo do Estatuto da Cidade relaciona alguns aspectos, considerados mínimos, a serem analisados no processo de licenciamento de empreendimentos e atividades com potencial de causar impactos nas suas imediações. Certamente, na especificidade da elaboração dos Planos Diretores podem ser acrescentados outros fatores considerados apropriados ao contexto, abordando componentes ambientais menos genéricos. O art. 37 relaciona os seguintes aspectos: *“adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.”* Neste caso, certamente o vínculo mais direto com a questão ambiental está presente na referência ao patrimônio natural.

Apesar de o Estatuto da Cidade ser uma lei federal resultante de movimentos com origens em demandas sociais, seus dispositivos oferecem diferentes alternativas de incorporação da questão ambiental nos planos diretores. A primeira contribuição se dá por meio das próprias diretrizes gerais de embasamento para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conceito fundamental deste marco legal. Nesse rol de diretrizes, quase a metade delas se relaciona com aspectos ambientais. Como os instrumentos da política urbana a serem empregados nos planos diretores devem se pautar por elas, além daquelas específicas de cada contexto, existe um potencial a ser explorado na incorporação do meio ambiente como componente relevante da gestão territorial.

Na perspectiva da função socioambiental da cidade e da propriedade, o fator de maior relevância é a possibilidade de obter maior equidade urbana por meio da superação das causas de ocorrência da injustiça ambiental. Assim como outras normas legais, o Estatuto da Cidade corre o risco de relegar ao plano do discurso e da retórica muitos dos seus termos. Entretanto, ele deve ser objeto de revisões futuras, sob influência de diferentes fatores, dentre eles, o potencial de efetividade das políticas públicas urbanas e territoriais decorrentes de seus termos. Um amplo processo de análise crítica, que contemple suas limitações e perspectivas de aprimoramento, pode ser o fio condutor para obtenção de um estatuto mais eficaz na universalização do direito à cidade.

CAPÍTULO 4

SÉRIES LEGISLATIVAS DA VERTENTE AMBIENTAL

Os primeiros conjuntos de leis, decretos e regulamentos, presentes na legislação brasileira, que abordaram temáticas relacionadas à natureza ou ao meio ambiente, estavam mais vinculados a uma necessidade do Estado em buscar formas de regulação para garantir seu controle sobre determinados recursos naturais, do que a uma resposta das estruturas de poder às demandas sociais de âmbito coletivo, provenientes de movimentos sociais ou ambientalistas.

Conforme discutido no capítulo 2, da Vertente Ambiental, desde três séculos atrás têm-se figuras públicas que tecem críticas e manifestam preocupações em relação à destruição do patrimônio natural no processo de ocupação e de apropriação do território nacional. Apesar de, no passado, serem parte de um grupo com características intelectuais e sociais semelhantes, essas vozes emergiram de forma isolada e esparsa, sem maiores repercussões que pudessem configurar uma movimentação social capaz de pressionar as estruturas de poder, ou influenciar o comportamento da sociedade, no sentido de obtenção de transformações de ações e condutas para as mazelas socioambientais identificadas em cada contexto. Embora o país tenha obtido a independência formal de Portugal, desencadeado um processo abolicionista e se constituído como República, as relações predatórias com o meio ambiente não sofreram alterações significativas, que correspondessem a um apelo de cunho ambientalista.

Entretanto, a partir dos anos 1970, houve uma tendência crescente nos discursos e nas práticas, que passaram a portar novas racionalidades sobre a dimensão ambiental, segundo dois entendimentos principais. O primeiro se expressava segundo uma concepção fundada na existência de um patrimônio específico, limitado, finito e insubstituível, submetido a riscos severos de desperdícios, depleção e degradação, devendo ser, portanto, protegido, conservado ou recuperado. Complementarmente, o segundo se expressava como resposta ao fenômeno industrial e urbano, com suas decorrências nas formas de apropriação do meio físico e nas condições de urbanidade dos assentamentos comprometidos na problemática sinergia do risco mútuo.

Além das alterações previsíveis, geradas pelas transformações decorrentes do tempo, cabe destacar algumas diferenças fundamentais entre o pensamento ambientalista dos séculos XVIII, XIX e início do XX, em relação ao movimento que surge a partir da década de 1970. Uma delas diz respeito à ampliação de uma consciência crítica para o conjunto de determinados segmentos sociais, com tendência ao alastramento pelo

envolvimento de outros setores da sociedade nos âmbitos governamentais, não governamentais, empresariais e diferentes meios de comunicação. A outra diferença está vinculada à passagem do discurso à prática, a partir da busca de ações e intervenções capazes de qualificar, adequar, transformar ou reverter situações, na expectativa de operacionalização de um determinado ideário. Esses resgates históricos permitem destacar a importância da análise contextualizada dos documentos legais, de tal modo que, em conformidade com a definição de José Afonso da Silva, uma historiografia problematizada de conjuntos normativos faça parte do repertório do “*direito urbanístico como ciência*” (SILVA, 2006, p. 50).

As séries legislativas que serão analisadas nesta Vertente Ambiental estão situadas dentro de uma amplitude temporal que vai de 1934, com o Código Florestal e de Águas, até 2009, com a Resolução CONAMA 412, que estabelece procedimento simplificado para licenciamento de empreendimentos habitacionais de interesse social. Metade dessa legislação antecede o surgimento de uma consciência ambientalista que emergiu a partir dos anos 1970 no Brasil. A primeira parte desta legislação responde a outro tipo de racionalidade, que é baseada no controle da exploração econômica dos recursos naturais, em um período desenvolvimentista que priorizava o crescimento econômico na perspectiva de industrialização e modernização crescente do país.

Nos primeiros anos da era Vargas, em um período fértil para a renovação da legislação brasileira, especialmente em relação ao controle do uso dos recursos naturais, as influências provenientes da sociedade estavam restritas aos setores mais bem informados da intelectualidade local. Como um dos pensadores nacionalistas da passagem do século XIX para o XX, Alberto Torres deixou uma herança ideológica em uma geração de seguidores também atuantes nos temas relacionados à exploração dos recursos naturais. Neste contexto, no início dos anos 30, o Código Florestal e o Código de Águas, promulgados em 1934, passaram por intensas discussões e sugestões apresentadas por membros da *Sociedade Amigos de Alberto Torres* (DRUMMOND, 1997; SOUZA, 2005; BARIANI, 2005). Para Drummond (1997), essa legislação também sofreu influência do que vinha sendo feito nos Estados Unidos a partir de 1900, com intensa regulamentação dos recursos naturais. No entanto, seja pela forma, como pelo conteúdo, tais participações pontuais de segmentos da sociedade não caracterizavam um movimento de cunho social pautado pela ação coletiva, predominando uma visão nacionalista e economicista do patrimônio ambiental.

Sendo assim, no processo de análise dos conjuntos normativos da Vertente Ambiental deverá se tornar mais evidente a incorporação de uma consciência ambientalista em relação aos riscos de finitude dos recursos naturais, de comprometimento da

biodiversidade, dos vínculos de dependência do homem em relação ao meio ambiente, da valoração financeira no uso dos recursos naturais, da ampliação do controle social na condução das políticas públicas e da responsabilidade social diante da crise ambiental.

Os aspectos a serem analisados na Vertente Ambiental são os mesmos que os da Vertente Urbanística, exceto adaptação dos conteúdos buscados em relação aos três primeiros e pela inversão do foco do quarto aspecto, conforme segue:

- a) Aspectos que contribuam com a transformação do entendimento do **direito de propriedade**, especialmente com a noção de “**função (socioambiental, social – ecológica, ambiental) da cidade e da propriedade**”;
- b) Aspectos relacionados aos **instrumentos de política e gestão ambiental**, abordando os recursos naturais, a biodiversidade, a política energética, a poluição em suas várias formas, o saneamento básico, a conscientização e a educação ambiental e demais questões relacionáveis com a temática ambiental;
- c) Aspectos que contribuam com a formulação do **desenho institucional** dos âmbitos de gestão ambiental, incluindo o planejamento e o controle ambiental, com suas responsabilidades e competências e as escalas de abrangência;
- d) Aspectos que caracterizem **abordagens relacionadas à política social e à política urbana**, envolvendo os direitos sociais e coletivos, a justiça social, a qualidade de vida, a democratização da participação e demais aspectos relacionáveis aos componentes urbanísticos.

Cabe observar que, nesta Vertente Ambiental, a função da propriedade, conforme identificado no item “a)”, foi abordada segundo três denominações: a “*socioambiental*”, a “*social e ecológica*” e a “*ambiental*”. A expressão “*socioambiental*” tem sido amplamente empregada por Edésio Fernandes nas suas reflexões acerca da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, em que a “*função socioambiental da propriedade*” seria um contraponto à ordem jurídica civilista, conforme discutido anteriormente na Vertente Urbanística (FERNANDES, 2006, 2008, 2010). A segunda forma, a “*função social e ecológica da propriedade*” foi empregada no conjunto de temas debatidos no 2º Encontro da *Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte – CIEC*, em 1986, na perspectiva de se encaminhar proposições ao Congresso Constituinte, conforme abordado anteriormente na análise dos discursos e práticas do *Movimento Ambientalista Brasileiro*, no Capítulo 2 da Vertente Ambiental. E, por fim, a “*função ambiental*” tem sido empregada na legislação ambiental mais recente, especialmente em dispositivos da Medida Provisória 2.166-67 de 24 de agosto de 2001, que complementou a Lei Federal 4.771 de 1965, conhecida como o “Novo Código Florestal”.

Para a análise da incorporação dos aspectos relacionados serão examinadas três séries de peças legais, duas delas agrupadas pela fase histórica que representam, e a terceira, pela relevância temática das APPs. Assim, foi configurada uma Série Pré-Anos 80; uma Série Pós-Anos 80; e uma série temática abordando as Áreas de Preservação Permanentes - APPs, conforme quadro seguinte.

Séries Legais	Componentes
Série Pré-Anos 80 (Pré-80)	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 23.793 de 23/01/1934 (Código Florestal) - Decreto 24.643 de 10/07/1934 (Código de Águas) - Decreto-Lei 5.894 de 20/10/1943 (Código de Caça) - Lei Federal 4.771 de 15/09/1965 (Novo Código Florestal) - Lei Federal 5.197 de 03/01/1967 (Proteção à Fauna) - Lei Federal 5.318 de 26/09/1967 (Política Nacional de Saneamento)
Série Pós-80 (Pós 80)	<ul style="list-style-type: none"> - Lei 6.938 de 31/08/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) - Lei Federal 9.433 de 08/01/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos) - Lei Estadual 9.509 de 20/03/1997 (Política Estadual do Meio Ambiente - SP) - Lei Estadual 9.866 de 28/11/1997 (Proteção dos Mananciais – SP) - Lei Federal 9.985 de 18/07/2000 (Unidades de Conservação da Natureza) - Lei Federal 11.445 de 05/01/2007 (Diretrizes para o Saneamento Básico)
Série Áreas de Preservação Permanentes (APPs)	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 23.793 de 23/01/1934 (Código Florestal) - Lei 4.771 de 15/09/1965 (Novo Código Florestal) - Resolução CONAMA 303 de 20/03/2002 - Resolução CONAMA 369 de 28/03/2006 - Resolução CONAMA 412 de 13/05/2009

Quadro 17 – Marcos Legais de Análise da Vertente Ambiental

Tendo em vista a importância de suas proposições legais para as análises pretendidas, o Código Florestal de 1934 e o de 1965 foram inseridos em duas séries distintas: na Série Pré-Anos 80 e nessa Série APPs. Na primeira delas, pela especificidade dos contextos dos anos 1930 e 1960, norteados pela busca de proteção de um conjunto de recursos naturais, e dentre eles, do patrimônio florestal. Na segunda, por representarem a gênese das abordagens normativas em relação às áreas de preservação permanentes. Apesar de a versão de 1934 não adotar esse conceito como tal, teve um papel seminal em relação à proteção florestal, na peculiar condição de regulamentação pioneira nessas duas séries.

4.1. SÉRIE PRÉ-ANOS 80 (PRÉ-80)

Os decretos e leis selecionados para compor esta série anterior aos anos 1980 são representativos de dois momentos históricos específicos, marcados por governos provenientes de contextos políticos distintos, mas ambos centralizadores, autoritários e pautados em projetos desenvolvimentistas impulsionados pelo papel decisivo do Estado. O primeiro deles, configurado na década de 1930, no início da era Vargas dentro de um projeto de reorganização e modernização do aparelho estatal, de industrialização da base econômica com a substituição das importações. O segundo, em meados dos anos 1960, com a ditadura militar imbuída de um projeto de constituição de um Estado organizado e controlador da vida nacional, na perspectiva de obtenção de êxito em suas estratégias de desenvolvimento. É sintomático desses momentos, pautados na busca de fortalecimento e de reorganização das estruturas de Estado, a promulgação de quatro Constituições Federais, a de 1934, 1937, 1946 e a de 1967, além da Emenda Constitucional de 1969.

Do período getulista foram selecionados três códigos, dois dos quais do ano 1934, considerados marcos fundadores da legislação brasileira em relação aos recursos naturais, ao buscar regulamentar as florestas e as águas, na perspectiva de controle e racionalização de seus usos. O terceiro, o Código de Caça de 1943, foi selecionado por detalhar o anterior, de 1934, e por introduzir inovações em relação a alguns aspectos preservacionistas e conservacionistas.

Da fase histórica do regime ditatorial militar nos anos 60, foram selecionados o Novo Código Florestal de 1965, a Lei de Proteção à Fauna, que faz um contraponto com os Códigos de Caça do período getulista, e a Lei da Política Nacional de Saneamento, que possibilitará um diálogo posterior, com a versão mais recente promulgada em 2007.

O quadro seguinte busca fornecer um panorama genérico a respeito da estrutura de composição da legislação selecionada para a Série Pré-Anos 80. Nesse caso, não será introduzida uma coluna para discriminar os textos das ementas de cada peça legal, por já estarem citados no quadro anterior e por não fornecerem informações adicionais que contribuam com a análise pretendida.

Legislação	Nº Artigos	Disposições Transitórias	Data da Promulgação
Código Florestal - Decreto 23.793	110	2	23 / 01 / 1934
Código de Águas - Decreto 24.643	205	4	10 / 07 / 1934
Código de Caça – Decreto Lei 5.894	92	5	20 / 10 / 1943
Novo Código Florestal Lei 4.771	48 (versão original) 50 (versão atual)	-----	15 / 09 / 1965

Proteção à Fauna – Lei 5.197	38	-----	03 / 01 / 1967
Política Nacional de Saneamento Lei 5.318	13	-----	26 / 09 / 1967

Quadro 18 – Componentes da Série Pré-Anos 80

4.1.1. Direito de Propriedade (Pré-80)

Apesar de o primeiro Código Florestal ter sido promulgado apenas em **1934**, desde 1901 havia uma tentativa de proteção e regulamentação da exploração das matas, promovida por Alberto Löfgren, o primeiro chefe da *Seção Botânica da Comissão Geográfica e Geológica*, chegando-se a nomear uma comissão encarregada de elaborar o primeiro Código Florestal brasileiro. Em 1912, houve uma nova iniciativa, desta vez, por meio de Edmundo Navarro de Andrade, novo chefe da instituição que passou a se chamar *Serviço Florestal do Estado*, porém, assim como a primeira, a tentativa também não prosperou e, apenas sob o governo de Getúlio Vargas, foi promulgado o primeiro Código Florestal (GUILLAUMON, 2004).

Como a lei classificava as florestas em quatro tipos, o direito de propriedade se tornava dependente da categoria em que se enquadrasse. O quadro seguinte procura sistematizar as tipologias de florestas identificadas na lei, bem como os tipos de exploração florestal admitidas, para que o conhecimento prévio dos padrões estabelecidos facilite a discussão e a análise deste Código Florestal.

Classificação das Florestas

1. Floresta Protetora	<ul style="list-style-type: none"> - Serviam para conservar o regime das águas; evitar erosões; fixar dunas; defender fronteiras; assegurar salubridade pública; proteger as belezas naturais; abrigar espécies raras da fauna nativa*. - Eram perenes e inalienáveis, salvo se o adquirente, herdeiros e sucessores se obrigassem às restrições legais impostas a este padrão de floresta. - Isentas de qualquer tributação, mesmo sobre a terra que ocupavam.
2. Floresta Remanescente	<ul style="list-style-type: none"> - Serviam para formar os parques públicos; cultivar espécies “preciosas” de interesse biológico ou estético; constituir parques e bosques de lazer público. - Eram perenes e inalienáveis, salvo se o adquirente, herdeiros e sucessores se obrigarem às restrições legais impostas a este padrão de floresta.
3. Florestas Modelo	<ul style="list-style-type: none"> - Florestas artificiais compostas por espécies nativas* ou exóticas cuja disseminação fosse conveniente para a região.
4. Floresta de Rendimento	<ul style="list-style-type: none"> - Aquelas que não se enquadravam em nenhuma das tipologias anteriores

Exploração Florestal

1. Exploração de Florestas de Domínio Público	Exploração permitida apenas para as Florestas de Rendimento, podendo ter exploração privada mediante concorrência pública, em área delimitada pela repartição florestal competente, sendo que a exploração poderia comportar atividades extrativistas ou aquelas que exigissem o abate das árvores.
2. Exploração Intensiva	Exploração submetida a restrições impostas pela repartição florestal competente, geralmente em florestas de composição homogênea, devendo contemplar cuidados para evitar a formação de clareiras e planejamento das substituições de árvores abatidas.
3. Exploração Limitada	Exploração dependente de autorizações expressas do Ministério da Agricultura podendo ocorrer nas florestas protetoras ou remanescentes, desde que não constituíssem parques nacionais, estaduais ou municipais, e apenas em casos de grande vantagem econômica para o erário público. Contemplava permissão a título precário por motivo de interesse científico ou fins terapêuticos.

Quadro 19 – Tipos de Florestas e de Exploração Florestal (Código Florestal de 1934)

*Observação: a palavra “nativa” foi adaptada do texto original que empregava a palavra “indígena” para designar os componentes autóctones.

O Código também adotava algumas definições básicas que davam suporte para a interpretação dos dispositivos legais. Considerava como produtos florestais a madeira, raízes, tubérculos, cascas, folhas, flores, frutos, fibras, resinas, seivas ou o que fosse destacado da planta florestal. Entendia como subproduto, o resultado do processo de transformação de algum produto florestal, fosse pela interferência do homem ou pela ação de agentes naturais.

Em relação ao direito de propriedade, o Código enfatizava que as florestas do território nacional, “*consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país*” estabelecendo limitações ao direito de propriedade de acordo a modalidade de floresta ou de exploração a ser praticada (art. 1º). Os seus dispositivos eram aplicáveis não só às florestas, mas a todas as formas de vegetação que tivessem alguma “*utilidade às terras que revestem*” (art. 2º). Uma interpretação literal do art. 1º poderia considerar que as florestas brasileiras não seriam de propriedade privada, assim como os minérios e as águas que demandam concessões específicas, porém não foi essa a ideia que prevaleceu. O conteúdo do art. 2º permite uma interpretação acerca do caráter utilitarista atribuído aos recursos naturais, na medida em que a importância da cobertura vegetal se realizava pela exploração florestal, ou pela utilidade proporcionada por outras espécies vegetais.

Além dessa dissociação entre a propriedade privada da terra e o uso da sua flora nativa, o Código Florestal previa outros mecanismos de proteção florestal. Se houvesse uma representação da repartição competente ou do Conselho Florestal declarando o enquadramento de uma determinada floresta na tipologia *protetora*, um decreto do governo

federal poderia submetê-la ao regime desse código, mesmo que fosse propriedade privada. Neste caso previa-se uma indenização por perdas e danos comprovados, em função do regime especial ao qual a floresta ficasse subordinada (art. 11).

O proprietário de uma floresta com características de *remanescente*, poderia recorrer ao governo local ou federal para solicitar sua inclusão como tal, implicando em processo de desapropriação, ou adotar o recurso da assunção da responsabilidade pelo cumprimento das restrições pertinentes. Situação similar era prevista para a propriedade privada que tivesse características topográficas que necessitassem de reflorestamento, com direito às compensações previstas em lei. Tais situações eram também aplicadas para o caso de árvores isoladas com especial valor por sua posição, espécie ou beleza, que poderiam ser declaradas imunes de corte, cabendo acordo administrativo ou indenização por perdas e danos, arbitrada em juízo (art. 12, 13, 14).

Havia nesse código uma cláusula muito semelhante ao atual *Direito de Preempção* previsto no Estatuto da Cidade, porém aplicável ao patrimônio florestal. No caso de alienação de imóvel previamente declarado como de interesse florestal para a União, estado ou município, e de acordo com parecer do Conselho Florestal, o governo teria a preferência na aquisição, “*preço por preço*”, sem prejuízo da desapropriação por utilidade pública (art. 16).

Apesar de ser um código de 1934, período no qual prevalecia o direito pleno da propriedade privada, seus dispositivos regulavam até mesmo aquelas destinadas à exploração econômica das florestas. Havia controle para a colocação de fogo, derrubadas para transformação em lenha e carvão, coleta de seiva ou fibras vegetais, abatimento de árvores importantes para a flora “*epífita*”, produtora do mel, ou devastação de vegetação nas encostas de morros que fossem parte de paisagens “*pitorescas*” dos centros urbanos e arredores (art. 22). Cabe aqui uma observação de que, à época, a preocupação não eram os riscos geológicos das encostas, mas a mera perda da paisagem.

Além desse conjunto de restrições à propriedade privada, havia permissão para abatimento máximo de três quartos (75%) da vegetação existente, o que significava preservar um quarto (25%) de área vegetada. A lógica desses cálculos difere dos cálculos atuais, porque se referiam aos percentuais de vegetação já existente e não à área total da propriedade, como se procede atualmente nos cálculos necessários à constituição da Reserva Legal. Ainda assim, existia uma ressalva, caso a vegetação fosse plantada por iniciativa do proprietário, embora permanecessem as exigências de cumprimento das demais cláusulas restritivas, o que implicava no enquadramento da tipologia florestal ou exploratória de cada caso (art. 23, 24).

Um aspecto peculiar deste Código Florestal de 1934, e que envolve a propriedade privada, diz respeito à relevância dada aos dispositivos relacionados à fiscalização da Polícia Florestal e à política de penalização das infrações. Metade dos artigos componentes do código trata desse tema, revelando a necessidade de abordar em detalhes os procedimentos operacionais de atuação da fiscalização, assim como as descrições minuciosas acerca das tipologias de infrações e de crimes florestais (art. 56-97).

Apesar da inclusão de dispositivos legais que relativizaram o direito de propriedade da terra portadora de recursos florestais, por serem bens de interesse comum, e a despeito da ênfase atribuída aos mecanismos de fiscalização, não houve efetividade na preservação das florestas brasileiras que continuaram sendo exploradas segundo uma lógica destrutiva. Tanto a ação reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado, como os mecanismos de concessão não tiveram a eficácia desejada.

Nem todas as peças legais contemplam justificativas preliminares, mas, quando o fazem, possibilitam uma interpretação mais clara do contexto histórico em que foram produzidas e, neste quesito, o Código de Águas foi revelador. Promulgado seis meses após o Código Florestal, o **Código de Águas de 1934** explicita em seus “*considerandos*”, a importância desta atualização legal, tendo em vista a obsolescência do aparato antecedente, que não previa o controle e o incentivo do aproveitamento industrial das águas, e que a energia hidráulica exigia medidas para facilitar e garantir seu aproveitamento racional. Destaca, também, a importância da reforma administrativa empreendida pelo governo federal que havia conseguido aparelhar o Ministério da Agricultura para cumprir com suas atividades de assistência técnica e material, indispensáveis à consecução de seus objetivos.

Assim como o Código Florestal classificava as florestas e as formas de sua exploração, o Código de Águas também apresentava um conjunto de definições que buscava ordenar os conceitos necessários ao entendimento dos seus dispositivos legais. Tais tipologias estavam baseadas nas características físicas e nos domínios da propriedade que continha o corpo d’água, conforme quadro seguinte.

Tipologias	Características
Águas Públicas de Uso Comum	<ul style="list-style-type: none"> - Mares territoriais (inclusive golfos, baías, enseadas e portos) - Correntes, canais, lagos e lagoas - Fontes, reservatórios públicos, nascentes e braços
Águas Públicas Dominicais	São as águas situadas em terrenos que sejam de propriedade dominical
Águas Comuns	São as correntes não navegáveis ou não fluviáveis e que não sejam formadas por estas águas

Águas Particulares	São aquelas situadas em terrenos particulares
Álveo	É a superfície coberta pelas águas sem contar as superfícies sujeitas aos transbordamentos eventuais
Terrenos da Marinha Domínio Marítimo	Banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis em uma faixa de 33 metros contados a partir do ponto da maré média
Terrenos Reservados Domínio Fluvial	Banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, em uma faixa de 15 metros contados a partir do ponto médio das enchentes ordinárias
Aluvião	Acréscimos formados pelo mar ou pelas correntes, aquém do ponto de maré média e das enchentes ordinárias, bem como a parte do álveo descoberta pelo afastamento das águas
Avulsão	Força súbita da corrente que implica na remoção de partes edificadas e que são arremessadas sobre outras

Quadro 20 – Tipos de Águas e Margens (Código de Águas de 1934)

Estas definições conceituais envolvendo o direito de propriedade e a caracterização física dos corpos d'água serviam como elementos de fundamentação dos procedimentos administrativos e das análises jurídicas, segundo os aspectos fundiários e territoriais presentes nesta regulação da gestão das águas. Tendo em vista a importância atribuída à atividade de navegação, a noção de “domínio” aparece vinculada à navegabilidade marítima ou fluvial e à definição de largura dos terrenos contíguos a tais corpos d'água, como é o caso dos “Terrenos da Marinha” com seu “Domínio Marítimo” e os “Terrenos Reservados” de “Domínio Fluvial”, com suas faixas de 33 (trinta e três) e 15 (quinze) metros respectivamente. Sob o ponto de vista fundiário, cabe esclarecer o sentido da propriedade “dominical” ou “dominial”, como preferem alguns autores. Para efeito de enquadramento conceitual do termo, baseia-se, aqui, no entendimento fornecido por Meirelles, ao discutir os conceitos e classificações dos bens públicos.

Bens dominiais são os que, embora integrando o patrimônio administrativo como os de uso especial, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem alienados, utilizados e consumidos nos serviços da própria Administração [...] daí receberem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis, ou bens de patrimônio fiscal [...] sobre eles o Município exerce poderes de proprietário, segundo os preceitos do Direito Constitucional e Administrativo (MEIRELLES, 1993, p. 228).

A caracterização física estava vinculada aos elementos componentes dos corpos d'água e seu entorno, bem como às transformações decorrentes dos fenômenos climáticos que incidiam sobre eles. Este é o caso da formação de aluvião ou do fenômeno de avulsão, bem como da formação de ilhas ou ilhotas no álveo de uma corrente. A propriedade dessas porções de terras que, eventualmente, surgissem nestes processos naturais era definida em função de critérios que consideravam a titulação de propriedade das águas, a posição da linha central do álveo, em relação às novas formações, e a

dimensão das testadas dos terrenos frontais. As alterações do regime hídrico abordavam também os casos de deslocamento do leito de água, em que o álveo abandonado passaria a pertencer aos proprietários ribeirinhos das duas margens, mas os proprietários frontais ao novo curso não teriam direito à indenização, a não ser que a mudança ocorresse por motivo de utilidade pública (art. 16 - 28).

Como um elemento embrionário do entendimento da água como um recurso natural de direito universal, era assegurado o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de águas, para “*as primeiras necessidades da vida, se houver caminho possível que a torne acessível*” (art. 34). Entretanto, não havendo tal caminho, os proprietários marginais não poderiam impedir o acesso, mas teriam direito à indenização caso o “*trânsito*” por sua propriedade acarretasse alguma forma de prejuízo. Tal direito de acesso à água seria realizado por meio de servidão, que cessaria assim que o interessado tivesse disponíveis outras formas de obtenção de água.

As águas públicas não poderiam ser derivadas para aplicações na agricultura, na indústria e na higiene, sem que houvesse uma “*concessão administrativa*”, e nos casos caracterizados como de utilidade pública, seria empregada uma “*autorização administrativa*”. As concessões e autorizações eram feitas pelo prazo máximo de trinta anos podendo caducar a qualquer tempo, caso a derivação e o uso previsto não fossem efetivados. Tais concessões se baseavam no “*simples direito ao uso destas águas*”, pois eram consideradas inalienáveis (art. 46). Entretanto, tanto a concessão como a autorização não poderiam afetar a navegação, a não ser que fossem para as “*primeiras necessidades da vida*” ou para atender lei especial relativa ao “*superior interesse público*”, especialmente nos casos em que a navegação não servisse efetivamente ao comércio, considerada uma forma prioritária de navegação (art. 48).

No Título III, que trata do “*Aproveitamento das águas comuns e das particulares*”, são abordadas as relações entre particulares tendo, portanto, forte conotação do Direito Civil. O Código estabelecia que as propriedades à jusante, tinham a obrigação de receber as águas que escoassem naturalmente das propriedades à montante, embora tal concessão não configurasse servidão em favor da propriedade localizada acima (art. 69, 70). São também estabelecidas regulações para o uso das águas na agricultura e na indústria, de tal modo que o refluxo ou o escoamento das águas não provocassem prejuízos para os proprietários à jusante e à montante. Garantidas as condições anteriores, o Código permitia que um proprietário desviasse o álveo dentro dos limites de sua propriedade, desde que as águas não fossem de abastecimento público. Os proprietários fronteiros aos cursos d'água tinham preferência no uso das águas, podendo até executar obras necessárias ao

seu uso, nas margens ou no álveo, desde que não comprometessem o livre curso das águas e nem causassem prejuízos a terceiros (art. 84, 85, 86, 87).

As disposições refletem um período em que o sistema de abastecimento público com seus mecanismos de captação, tratamento e distribuição não estava universalizado nem mesmo para os setores mais urbanizados. Nesse sentido, faz parte do Código, o sistema de distribuição de águas por meio de aquedutos, o que exigia lidar com diferentes categorias de propriedades, ao incluir imóveis usados como pontos de captação, e outros, como linhas de travessia até o ponto de abastecimento final. A relação entre os proprietários de imóveis necessários à passagem do aqueduto e o uso das águas e suas margens foi motivo de normatização para contemplar a multiplicidade de aspectos envolvidos no direito de propriedade e no direito de uso dessas águas (art. 117 - 138).

O período de elaboração e promulgação deste Código de Águas foi marcado pelo ideário desenvolvimentista conduzido por um Estado centralizador que, dentre outros desafios, demandava alternativas energéticas que dessem suporte ao processo de industrialização do país. Nesse contexto, as quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica foram consideradas bens imóveis não integrantes das terras em que se encontravam. Ou seja, a propriedade superficial não abrangia a água, nem o álveo no trecho da queda e nem a respectiva energia hidráulica com potencial de aproveitamento industrial.

As quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica pertencentes às águas públicas, de uso comum ou dominical, eram incorporadas ao patrimônio da “Nação”, e consideradas como propriedades inalienáveis e imprescritíveis. No caso de propriedade particular, era assegurada a concessão para o aproveitamento industrial de sua energia ou, caso não houvesse interesse direto do proprietário, poderia ser adotado um sistema de co-participação para a exploração conjunta com terceiros.

Na época, mesmo neste texto legal, empregava-se o termo “água” e não “recursos hídricos”, como adotado em legislações posteriores a essa. De acordo com Agrelli (2008), existe uma diferença conceitual entre os termos.

À primeira leitura, água e recursos hídricos nos parecem despojados de diferenças conceituais. Todavia [...] o termo recurso hídrico traz a impressão de bem dotado de valor econômico, enquanto a nomenclatura água não nos parece agasalhar valor econômico (AGRELLI, 2008, p. 217)

Apesar de o Código não empregar o termo “recurso hídrico”, mantendo a expressão originária do Código Civil de 1916, não restam dúvidas de que o teor econômico estava presente de forma contundente em seus dispositivos. Esse aspecto foi amplamente destacado, a começar por seus “*considerandos*” que valorizavam o aproveitamento industrial e energético das águas, considerando obsoleta a legislação precedente que estaria “*em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional*”.

A transformação conceitual do direito de propriedade envolvendo as “águas” ou os “recursos hídricos” também será objeto de análise e discussão na abordagem de outros instrumentos legais desta mesma série, bem como na legislação mais recente, especialmente naquela concebida após a Constituição Federal de 1988, que introduziu um novo arcabouço conceitual em relação à matéria. No que diz respeito a outros recursos naturais abordados em legislações do mesmo período getulista, será analisado o direito de propriedade no Código de Caça de 1943.

Embora já houvesse algumas considerações incipientes sobre a caça e a pesca no Código Civil de 1916, a importância deste Decreto-Lei 5.894 de **1943**, conhecido como **Código de Caça**, estava na previsão de áreas para reservas e refúgios para a fauna brasileira, dando especial atenção aos animais raros e à promoção da reprodução em cativeiro da fauna selvagem. Para Drummond (1997, 1999), esse Decreto-Lei foi o passo inicial para a constituição das primeiras reservas biológicas brasileiras que vêm protegendo a biodiversidade da fauna e da flora, em grandes extensões territoriais. A primeira delas foi criada no Espírito Santo, em uma área composta pelo bioma da Mata Atlântica, como um *Parque de Refúgio de Animais Silvestres Sooretama* e que mais tarde, em 1982, unindo-se à *Reserva Florestal Estadual de Barra Seca*, passou a ser a *Reserva Biológica de Sooretama*.

Na época, a atividade de caça da fauna silvestre era praticada com regularidade de tal modo que, apesar deste viés conservacionista inspirador da criação de reservas biológicas, o Código previa a prática da caça como atividade esportiva e comercial. Havia uma regulação pautada na sazonalidade dos abatimentos, ao estabelecer o enquadramento da caça como transitória ou permanentemente proibida, a depender das deliberações da *Divisão de Caça e Pesca*, e ouvido o *Conselho Nacional de Caça*. A realização de caça em propriedade privada dependia de “*consentimento expresso ou tácito dos donos*” para que pudesse ocorrer.

O denominado “*defeso*” consistia no período de interdição da caça que, pelo Código, tinha uma sazonalidade de sete meses, no mínimo. Nesse período ficava vedado transitar com arma de caça, com exceção do proprietário rural, ou seu preposto, desde que na área interna de sua propriedade e com o intuito de proteger lavouras e criações. A lei reflete um período em que a interação entre o homem e a natureza era pautada pela relação de domínio, segundo desígnios utilitaristas, de tal modo que, no próprio texto legal, a fauna era submetida a classificações sob determinados qualificativos que admitiam animais úteis, ornamentais, nocivos ou daninhos.

Sendo assim, em qualquer época do ano, os responsáveis pela propriedade rural poderiam abater “*animais nocivos*” desde que houvesse risco à propriedade e que esta

condição pudesse ser comprovada pela fiscalização. Nesse caso, poderiam comercializar couros e peles destes animais, desde que seguissem instruções da Divisão de Caça e Pesca e quitassem uma taxa anual de quarenta cruzeiros. Como a taxa era anual, e não episódica, supõe-se que tal prática ocorresse com regularidade e pudesse gerar dividendos à propriedade.

O Código tinha um capítulo específico, contendo vinte e cinco artigos, inteiramente focados nas infrações, revelando a importância atribuída ao controle da prática da caça, tendo em vista o valor comercial dos animais silvestres abatidos, fosse pela carne, couro, pele, penas ou demais componentes ornamentais. Um exemplo dessa valorização ocorria com a perda da caça abatida para o proprietário da área, caso o caçador não tivesse o seu prévio consentimento para caçar em seus domínios. Além da perda do produto, também deveria arcar com uma multa ao órgão competente. O direito da propriedade privada tinha uma conotação de seara protegida para as ações de abate dos animais silvestres, tendo em vista a liberdade para tais procedimentos, sob a argumentação de defesa das atividades econômicas do setor agrário.

A próxima peça legal a ser analisada nesta Série Pré-Anos 80, e sob o ponto de vista do direito de propriedade, será a Lei 4.771 de **1965**, também conhecida como o **Novo Código Florestal** que, com sua promulgação, revogou o Código Florestal de 1934.

Inicialmente, cabe observar que, para efeito de preservação do Método de análise que conduz este trabalho, e para o desenvolvimento da discussão desta Série Pré-Anos 80, será adotada a versão original deste Código Florestal de 1965, para que se preserve a coerência do processo da análise evolutiva dos aspectos considerados. Esse artifício é de fundamental importância, tendo em vista o expressivo número de revogações e de acréscimos sofridos por esta lei ao longo do tempo.

Assim como tem ocorrido com outras leis das décadas de 1960 ou 1970 que permaneceram vigentes, esse Código tem passado por alterações para que seu conteúdo continuasse correspondendo aos desafios requeridos pela política ambiental e, mais recentemente, também urbana. Apesar de tais transformações, nesta Série Pré-Anos 80 será analisado apenas o conteúdo do texto original e, posteriormente, para que todas as alterações produzidas ao longo do tempo possam ser contempladas em sua completude, na análise da Série APPs, esta lei voltará a ser objeto de discussão e análise.

Diferentemente do Código Florestal de 1934, esta versão extrapola o universo restrito das florestas e suas tipologias, para também regular a constituição de espaços preservados que deram origem às denominadas Áreas de Preservação Permanentes - APPs e às Reservas Legais, embora na versão original a nomenclatura empregada fosse

“florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente” e “cobertura arbórea localizada”, respectivamente (art. 2º, Art. 16).

As florestas e demais formas de vegetação consideradas de preservação permanente eram aquelas localizadas ao longo dos corpos d’água, ao redor de lagoas e nascentes, nos topos de morro, nas encostas, nas restingas, nas bordas de tabuleiros ou nas chapadas e nas áreas de elevada altitude. Sendo assim, as denominações empregadas para as categorias de florestas estabelecidas em 1934, que definiam as florestas do tipo *protetoras*, *remanescentes* e outras, não tiveram continuidade nem mesmo nesta primeira versão da lei.

Com relação ao direito de propriedade, as florestas foram mantidas como “bens de interesse comum a todos os habitantes do país”, incluindo, ainda, “as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem”. Observando que o direito de propriedade pode ser exercido dentro dos limites impostos pela legislação, as ações contrárias a tais determinações são consideradas “uso nocivo da propriedade”, conforme previsto no *Código de Processo Civil* (art. 1º).

O proprietário de floresta não preservada poderia gravá-la com perpetuidade, desde que houvesse manifestação de interesse público por parte de autoridade florestal, formalizando a operação por meio de termo assinado e averbado no Registro Público (art. 6º). Entretanto, tal dispositivo foi revogado pela Lei Federal 9.985 de 18/07/2000, que instituiu o *Sistema Nacional das Unidades de Conservação*. Em outra escala de abrangência, permanece vigente a possibilidade de conduta similar em relação a alguma árvore declarada imune de corte em razão de sua “localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes” (art. 7º). Recentemente, a Lei Federal 11.284 de 02/03/2006, que dispõe sobre a gestão das florestas públicas, incluiu instrumentos econômicos na Lei Federal 6.938/1981, criando a “concessão florestal” e a “servidão ambiental” (art. 9º A), que suprem a lacuna produzida pela revogação do art. 6º da Lei Federal 4.771/1965.

Nos programas de colonização que contemplem a distribuição de lotes para assentamentos de reforma agrária, as áreas florestadas de preservação permanente não devem ser incluídas, assim como as florestas que forneçam madeira ou outros produtos florestais. A lei prevê, também, que, havendo contiguidade entre florestas de propriedade privada, se uma delas estiver sujeita a um regime especial, a outra deverá ser submetida às mesmas limitações (art. 8º, 9º).

O Art. 16 trazia um conjunto de restrições para as florestas de exploração de domínio privado, adotando a regionalização como suporte para o regramento ao estabelecer as regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste; a região Sul; as regiões Nordeste, Leste Setentrional. A Medida Provisória 2.166-67/2001 revogou este artigo dando-lhe uma nova

redação, instituiu a regulamentação das Reservas Legais e delimitou as regiões de forma distinta da anterior.

Nas pequenas propriedades que fossem enquadradas nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, com área entre 20 ha (vinte hectares) e 50 ha (cinquenta hectares), além da cobertura florestal, seriam computados os maciços de porte arbóreo compostos por espécies frutíferas, ornamentais ou industriais. Além dessa prerrogativa, para complementar o percentual fixado, os loteamentos rurais poderiam agrupar essas áreas em condomínio entre os adquirentes (art. 17).

O art. 18 traz um procedimento de conteúdo polêmico, senão, de eficácia duvidosa. Se o proprietário de imóvel rural privado não realizar o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o poder público poderá fazê-lo sem que haja desapropriação, porém cabendo indenização caso haja cultivo no local, e isenção de tributação nas áreas correspondentes às faixas reflorestadas. A não ser pela perda de áreas para cultivo, aparentemente não há desvantagens ao proprietário nessa operação, sugerindo que, ao invés de incentivar a formação de áreas vegetadas, esta cláusula possa induzir à omissão do proprietário em relação ao reflorestamento de preservação permanente de sua propriedade rural. Outra cláusula polêmica, com efeitos prejudiciais à preservação da biodiversidade da flora e da fauna, e que só foi alterada em 1989, usava o argumento de aumento da rentabilidade para permitir a troca de florestas heterogêneas por homogêneas, desde que fosse assinado um termo de obrigação de reposição e de cuidados com a espécie plantada (art. 19).

As penalidades incidiam sobre os autores diretos ou indiretos nos diferentes casos de contravenções penais, puníveis com prisão ou multa. Além daquelas já previstas no Código Penal, as circunstâncias que agravavam a pena envolviam o período de queda de sementes, formação de vegetação, durante a noite, domingos e feriados, épocas de seca, de inundações ou infrações contra floresta de preservação permanente. Em casos de lesão a florestas ou a outras formas de vegetação, a instrumentos de trabalho ou a documentos relacionados com a proteção florestal, mesmo que fosse propriedade privada, a ação penal independia de queixa (art. 26, 29, 31, 32).

Apesar dessa versão original do Código Florestal já conter os elementos embrionários das APPs, da Reserva Legal e demais condições de preservação permanente, vigentes até os dias correntes, ainda não incorporava a importância de manutenção da biodiversidade e nem empregava os mecanismos de compensação ou de medidas mitigadoras que seriam introduzidos posteriormente. Além disso, o instrumento semelhante ao direito de preempção que havia na versão de 1934 não foi reeditado na lei de 1965,

embora as florestas e demais formas de vegetação permanecessem como bens de interesse comum de todos.

A Lei 5.197 de 1967, que dispõe sobre a **Proteção à Fauna**, revogou a versão de 1943, o Código de Caça da era Vargas, por meio de uma peça legal mais enxuta, reduzindo de noventa e dois para apenas trinta e oito artigos, tendo em vista as transformações culturais decorrentes do processo de urbanização acelerada, além da migração de determinados temas para outras leis e decretos, que revogaram artigos e parágrafos. Vale constatar uma relevante transformação na percepção do conteúdo tratado, na medida em que o Decreto-Lei de 1943 se referia ao tema como “*Código de Caça*” e a Lei de 1967 empregava o termo, “*Proteção à Fauna*”. Sendo assim, o regramento de 1967 deu um tratamento atualizado aos atos de caça, atividade cada vez mais coibida e rara nos dias correntes. Apesar de continuar vigente, algumas leis mais recentes absorveram parte do seu conteúdo, cabendo mencionar a Lei nº 9.985 de 18/07/2000 que instituiu o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza* e a Lei 11.959 de 29/06/2009 que dispõe sobre a *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca*.

Em relação ao direito de propriedade, alguns entendimentos presentes nesta lei de 1967 alteraram o disposto na versão anterior de 1943. Enquanto, nos anos 1940, o art. 2º determinava a atribuição da União em legislar sobre a caça e a sua exploração, nos anos 1960, o art. 1º já dispõe que “*a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais, são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha*”. Essa vinculação da fauna como propriedade do Estado deflagra entendimentos qualitativamente distintos nos demais dispositivos da regulação. A possibilidade de exercício da caça ficou restrita à existência de práticas culturais, as chamadas “*peculiaridades regionais*” que ainda comportem tal atividade, devendo, ainda assim, ser submetida à permissão de “*ato regulamentador do Poder Público Federal*” (art. 1º, § 2º). Nos domínios privados, ainda que houvesse tal autorização, a prática seria passível de proibição por parte do proprietário das terras que, neste caso, é o responsável pela sua fiscalização.

As prerrogativas do Estado, como proprietário da fauna silvestre, e dos proprietários de terras, como eventuais fiscais de suas posses, produzem uma situação passível de ambiguidades em relação aos limites legais de cada um deles. A lei também mantém alguns pontos obscuros ao mencionar que “*é proibido o exercício da caça profissional*”, assim como é proibido “*o comércio de espécimes da fauna silvestre*”, exceto de espécies previamente legalizadas, o que induz à existência de exceções ao regramento estabelecido (art. 2º, 3º). Outro aspecto que relativiza tal proibição é a permanência da licença para a “*destruição de animais silvestres considerados nocivos à agricultura ou à*

saúde pública” mantendo, ainda presente, o conceito de “animais nocivos” (art. 3º, § 2º). Por outro lado, a lei estabelece que as penalidades devam recair sobre os autores, sejam eles, os “*arrendatários, parceiros, posseiros, gerentes, administradores, diretores, promitentes, compradores ou proprietários das áreas, desde que praticada por prepostos ou subordinados e no interesse dos proponentes ou dos superiores hierárquicos*” (art. 30, “b”). De forma semelhante ao disposto no Código Florestal de 1965, nos casos de lesão aos “*animais silvestres e seus produtos, instrumentos de trabalho, documentos e atos relacionados com a proteção da fauna disciplinada nesta Lei*”, a ação penal independe de queixa, mesmo que o fato transgressor tenha ocorrido em propriedade privada (art. 31).

As incongruências entre dispositivos que oscilam entre o rigor e a flexibilidade do entendimento, uma das características desta lei, refletem uma fase de transição. Pode-se identificar a passagem de um período em que a caça era prática culturalmente difundida e aceita, para outro em que o patrimônio natural, do qual faz parte a fauna silvestre, começa a ser valorizado como parte de uma interpretação sistêmica, deflagrando processos de transformação dos valores socialmente construídos, e que fundamentam novos entendimentos da relação homem e natureza.

A última peça legal a ser analisada nesta Série Pré-Anos 80, é a Lei 5.318 de **1967**, que instituiu a **Política Nacional de Saneamento** e criou o Conselho Nacional de Saneamento. A análise dessa lei deve ser precedida de uma contextualização que integre a discussão de alguns elementos introduzidos pelo Decreto-Lei 200 de 25/02/1967, que a antecipa em alguns meses, e que traz um conjunto de medidas para o reordenamento político e institucional, dentro de uma reforma administrativa do Estado brasileiro. Ao estudar a regulação brasileira para o controle público da infraestrutura e dos serviços urbanos, Silva (1999, p. 269, 270, 273) comenta que, desde a década de 1950, foi feita a opção por um modelo de oferta gerenciada pelo Estado, por meio de órgãos ou entidades submetidos ao controle público, caracterizando setores de atuação nas políticas de infraestrutura. Segundo ele, em nome da eficiência operacional e econômica dos serviços, “*formaram-se estruturas articuladas de ação setorial, dentro das quais foi inevitável o desenvolvimento de procedimentos corporativos*”. Configurou-se, assim, um sistema de organização no qual as entidades estatais ficaram mais sujeitas a beneficiar grupos privados envolvidos no fornecimento de serviços públicos nos diferentes setores. Neste sentido, o Decreto nº 200 de 1967 teria reforçado a tendência de implantação de um modelo baseado nas empresas estatais e de economia mista como as principais entidades executivas destas políticas públicas. Como um dos resultados apontados por Silva (1999), houve um afastamento entre os processos decisórios das políticas setoriais de infraestrutura e de serviços públicos, e as

determinações das políticas de base territorial que poderiam ser vinculadas, de forma mais direta, com as políticas ambientais.

Um dos pontos prioritários desta lei de 1967 foi regular a constituição e a composição do *Conselho Nacional de Saneamento* – CONSANE, órgão colegiado que tinha por finalidade as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento, que deveria ser formulada de forma integrada com a Política Nacional de Saúde.

Em conformidade com a análise de Silva (1999), o foco dessa política incidia na eficiência técnica, administrativa e econômica, implicando uma atuação contida no campo social solvável, na perspectiva de retorno dos investimentos realizados. Tal entendimento fica explícito no art. 1º ao dispor que esta política “*compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas a fixar a ação governamental no campo do saneamento*”. Desse modo, não fazia parte dos objetivos traçados a universalização dos serviços, até para que continuassem do interesse dos setores econômicos privados envolvidos no loteamento dos diferentes sistemas de infraestrutura e de serviços urbanos. Com isso, nessa Lei de 1967, o direito de propriedade, no sentido inclusivo e universalizado, ficou comprometido pela adoção de uma concepção baseada na constituição de nichos de mercado a serem disponibilizados, segundo interesses das estruturas estatais e privadas.

4.1.2. Instrumentos de Política e Gestão Ambiental (Pré-80)

O **Código Florestal de 1934** enfatizava o enquadramento das florestas em diferentes categorias, segundo suas características físicas e as modalidades de exploração. Nessa lei, também, foi valorizada a constituição de parques nacionais, estaduais ou municipais como “*monumentos públicos naturais*”, os quais deveriam receber tratamentos compatíveis com os princípios de conservação, dentre eles, a manutenção do “*aspecto natural da paisagem*” (art. 9º, § 2º). Para Drummond (1999), embora esse Código Florestal tivesse um caráter produtivista, porque a maior parte das florestas era enquadrada como *de rendimento* e, portanto, sujeita à exploração comercial, ainda assim acabou tendo alguns efeitos preservacionistas de longo alcance.

Apesar de o Decreto estabelecer que as *florestas remanescentes* fossem vinculadas aos parques nacionais, em 1934 eles ainda não existiam, o que viria a acontecer apenas em 1937, com o primeiro deles, em Itatiaia. No período compreendido entre 1937 e 1961, foram criados os dezesseis primeiros parques nacionais, além daqueles de âmbito estadual.

Diferentes mecanismos de incentivo à formação de florestas foram concebidos, tanto para facilitar a desapropriação por interesse estatal, como para favorecer

a manutenção privada. O instrumento similar ao direito de preempção foi empregado nas aquisições de áreas florestadas e para a constituição dos primeiros parques nacionais. Como incentivo tributário à propriedade privada, algumas florestas tinham isenção, especialmente as do tipo *protetoras*, em que tal benefício era completo. Até mesmo para o meio urbano foi prevista uma redução de impostos, para manutenção de exemplares isolados da flora que fossem significativos pela “*ancianidade, raridade ou beleza de porte*” (art. 18).

Havia um conjunto de exigências para as atividades de exploração florestal, a começar pelo traçado dos caminhos internos às florestas, que deveriam abater o menor número possível de espécies, especialmente daquelas consideradas mais raras. Essas regras valiam para as explorações públicas ou privadas, e proibiam a colocação de fogo em terras contíguas às florestas, sem orientação e sem autorização; a derrubada para transformação em lenha e carvão nas áreas de vegetação escassa, e às margens dos cursos d'água, lagos e estradas; a extração de seiva e outros produtos que comprometessem o desenvolvimento natural das árvores; a produção de lenha e carvão a partir de espécies com valor econômico para outras finalidades, bem como de espécies ameaçadas de extinção; o corte de árvores de flora “*epífita*”, que é aquela produtora de mel, salvo em casos de estudos científicos; o corte de árvores de florestas *protetoras* ou *remanescentes*, mesmo em estado de formação; a devastação de vegetação de encostas de morros que fizessem parte de paisagens “*pitorescas*” dos centros urbanos e imediações; e, por fim, soltura de balões e fogos que pudessem provocar incêndios.

Além dessas restrições, mesmo o aproveitamento de árvores mortas ou secas de florestas *protetoras* ou *remanescentes* implicava na sua reposição imediata. Ao longo das estradas, era proibido o corte de árvores nas faixas de vinte metros de cada lado, exceto em casos indicados pelas autoridades competentes, para a conservação das estradas ou para liberação da paisagem.

Na época, o uso da madeira era fundamental como fonte energética para o funcionamento de embarcações, locomotivas, máquinas e equipamentos a vapor, exigindo o controle do uso de combustível à base de carvão, coque ou lenha. Uma das preocupações era controlar o emprego de filtros nas fornalhas, para impedir a formação de fagulhas que pudessem incendiar a cobertura vegetal. Interessa observar que o código não mencionava restrições às emissões de poluentes atmosféricos, mas destaca os riscos de incêndios pela produção de fagulhas. Nesse sentido, o processo de licenciamento era feito com base nas medidas de segurança para atividades que implicassem no uso ou na queima da madeira, o que abrangia a produção de lenha e dormentes, as atividades de siderurgia, as de transporte e outras atividades industriais.

A prática regular da exploração de florestas de domínio público pela iniciativa privada exigia a constituição de diferentes dispositivos regulatórios para controle de tais concessões. O Código regia a demarcação de espécies que poderiam ser abatidas, a formulação dos editais de concorrência e dos prazos contratuais, os mecanismos e técnicas empregados, a manutenção das vias de comunicação, as matrizes energéticas, os sistemas de replantio e a observância da sazonalidade da extração de determinados produtos e subprodutos. As florestas de exploração intensiva e de exploração limitada, também foram objeto de regulamentação, mas para a modalidade intensiva, geralmente composta por florestas homogêneas, as exigências eram menores do que para a exploração limitada.

Tendo em vista o contexto de reorganização administrativa e institucional dos setores governamentais nestes anos 1930, a incorporação do conhecimento técnico na gestão pública passou a ser valorizada, de tal modo que o art. 57 previa que as autoridades florestais devessem obter auxílio técnico de “*instruções idôneas do magistério público e particular*” ou de outras competências aptas a contribuir com o problema em questão.

As denominadas *Infrações Florestais* e o *Processo das Infrações* constituem dois capítulos específicos do Código, com 28 (vinte e oito) artigos, 16 (dezesseis) parágrafos e 16 (dezesseis) alíneas, expressando a importância atribuída ao trabalho desempenhado pela *Polícia Florestal* como repartição responsável pela política de controle nos âmbitos federal, estadual e municipal, por meio de delegados, guardas e vigias. O Decreto estabelecia, também, o *Fundo Florestal* e o *Conselho Florestal*, atrelados ao Ministério da Agricultura, como mecanismos de suporte à consecução da política florestal no país. As formas de constituição desses organismos serão discutidas na abordagem do desenho institucional.

Em relação aos instrumentos de política e gestão, o **Código de Águas de 1934** lidou com conteúdos bastante diversificados, ao buscar contemplar um amplo espectro envolvendo a interação social, fundiária, fiscal, jurídica, administrativa e econômica com os corpos d’água. Abordava o uso e o aproveitamento hídrico para a navegação, a derivação e a desobstrução das águas públicas, passando pela regulação do uso das águas em diferentes condições como as subterrâneas, de nascentes, as pluviais, as nocivas, de servidão de aqueduto e, com bastante ênfase, o aproveitamento da energia hidráulica e seus desdobramentos. Além desse amplo espectro temático, o Código dava ao governo a possibilidade de desenvolver uma política tarifária, concretizando a ação estatal no setor e no processo de nacionalização das concessionárias estrangeiras, de tal modo que os investimentos tivessem origem no orçamento da união.

O Código previa que o uso das águas públicas fosse realizado sem prejuízo da navegação, especialmente a comercial, devendo a navegação de cabotagem ser feita

apenas por embarcações nacionais, segundo uma regulamentação específica que contemplasse a navegação nos mares territoriais, nas correntes, nos canais e lagos da união. Além da navegação, os portos, a caça e pesca foram os outros temas abordados de forma breve e remetidos para a legislação específica (art. 37 - 42).

A concessão para o aproveitamento de águas destinadas ao serviço público era feita por meio de concorrência pública, pelo prazo máximo de trinta anos, para finalidades previamente estabelecidas. Outro aspecto regulado pelo Código de Águas diz respeito à obstrução das águas públicas de uso comum, geralmente praticada pelos moradores ou usuários fronteiriços aos cursos d'água (art. 43 – 57).

O mesmo controle se aplicava às propriedades portadoras de nascentes, com proibição de desvios, especialmente naquelas que fizessem parte de um sistema de abastecimento da população. O Código entendia como nascentes, as águas que surgissem naturalmente ou por “*indústria humana*”, podendo o proprietário do imóvel satisfazer suas necessidades de consumo sem impedir o curso natural para outras propriedades, com a ressalva de que seu curso não poderia ser desviado nos casos em que servissem ao abastecimento da população. A nascente de uma água era determinada pelo ponto de afloramento no solo e não por seu trajeto subterrâneo (art. 89, 90, 94, 95).

Em relação ao uso das águas subterrâneas, o Código permitia sua apropriação por meio de poços e galerias, desde que não prejudicasse outros aproveitamentos de terceiros e nem as águas públicas dominicais ou públicas de uso comum. A abertura de poços em terrenos de domínio público dependia de concessão administrativa (art. 96, 98, 101). Nessa regulação da apropriação de águas subterrâneas, era proibido construir de forma a comprometer o uso já consolidado, de água de poço ou nascente alheia, o que sugere uma questão de direito de vizinhança, na qual Agreli (2008, p. 220) identifica um embrião da “*função socioambiental da propriedade*”. Entretanto, cabe observar que, recentemente, a Lei 9.433 de 1997, que rege a Política Nacional de Recursos Hídricos, vetou essa modalidade de apropriação, de tal modo que, atualmente, as águas subterrâneas são de domínio público e seu uso só é passível por meio de outorga.

No Decreto de 1934, as águas pluviais pertenciam aos imóveis onde caíssem, podendo os proprietários dispor delas, desde que não houvesse desperdício em detrimento de outros potenciais usuários, o que era motivo de indenização aos prejudicados. Para além das divisas da propriedade em que incidiam, passavam a ser reguladas como se fossem águas comuns ou águas públicas. O beiral do telhado não poderia despejar as águas pluviais em seu vizinho, sendo recomendado um distanciamento mínimo de 10 cm (dez centímetros) para que as águas escorressem. O seu uso era considerado um direito imprescritível, embora se exigisse licenciamento para a execução de reservatórios para o

seu aproveitamento (art. 102 a 108). Tais cuidados retratam um período de precariedade do sistema de abastecimento público, fazendo que a possibilidade de armazenamento de águas pluviais fosse uma alternativa para a obtenção de água para consumo doméstico.

O Decreto proibia a contaminação de águas com prejuízo a terceiros, devendo os trabalhos necessários à sua descontaminação ser executados pelos infratores, submetidos à responsabilização criminal por perdas e danos, além das multas previstas nos regulamentos administrativos. Entretanto, havendo interesse por parte das atividades agrícolas ou industriais, e mediante autorização administrativa, as águas poderiam ser “*inquinadas*”, desde que fosse providenciada sua posterior purificação ou que seguissem para “*esgoto natural*” (art. 109-111). Tais dispositivos expressam a força política dos setores envolvidos com as atividades agrícolas e industriais, ao associar os “*interesses relevantes*” destes segmentos, mesmo com a ocorrência de contaminação das águas nos processos produtivos. Além disso, colocava, como alternativa ao tratamento de efluentes, a forma descomprometida do escoamento direto para alguma corrente receptora.

Ainda no campo da contaminação, os proprietários de terrenos pantanosos e insalubres tinham a incumbência de saneá-los e, caso não o fizessem, caberia à administração fazê-lo e, posteriormente, ser ressarcida pelo proprietário. Incidiria, também, a cobrança de taxa de melhoria pela valorização do imóvel saneado e, havendo discordância, o poder público poderia desapropriar o imóvel pelo valor anterior aos benefícios do saneamento (art. 113-116).

Além das águas nascentes, pluviais e contaminadas, o Código também abordava a servidão legal de aqueduto para contemplar a canalização de águas que passassem por outras propriedades, desde que houvesse prévia indenização do imóvel que servisse de passagem. As motivações consideradas para a concessão das servidões contemplavam as primeiras necessidades da vida; os serviços de agricultura e da indústria; o escoamento do excesso de águas e a drenagem e o saneamento de terrenos. Entretanto, tais servidões não poderiam comprometer as residências, os pátios, os jardins, as alamedas ou os quintais contíguos às casas, mas eram passíveis de constituição de açudes.

A despeito das abordagens genéricas e diversificadas sobre diferentes temas relacionados às águas, um dos focos centrais deste Código era a denominada “*Força Hidráulica – Regulamentação da Indústria Hidro-Elétrica*”, configurando a matéria de maior interesse governamental nesta peça legal. Naquele contexto, a prioridade era a produção de energia hidráulica em escala industrial, de modo que os aproveitamentos com potências menores que 50 kw independiam de autorizações ou concessões, por serem de uso exclusivo do proprietário. Para serem considerados de utilidade pública e dependentes de

concessões, os aproveitamentos deveriam ser maiores do que 150 kw. Os intermediários, entre 50 e 150 kw, dependeriam apenas de uma autorização.

Os incentivos governamentais ao desenvolvimento desta matriz energética consideravam que “...o concessionário terá, além das regalias e favores constantes das leis fiscais e especiais, os seguintes direitos:...”, seguindo com uma lista de procedimentos operacionais para a implantação do sistema de produção, transmissão e distribuição de energia hidroelétrica (Art. 151). Também fazia parte das concessões, a regulamentação das formas de indenização da população ribeirinha que fosse desalojada, bem como as obrigações do concessionário em relação às cauções, cláusulas contratuais, regulamentos administrativos, sujeição à fiscalização, controles técnicos do sistema e penalidades cabíveis pelo não cumprimento de contratos.

Visto que a política energética era considerada um setor estratégico para o desenvolvimento e a modernização do país, prevalecia uma postura nacionalista no estabelecimento de autorizações e concessões, conferidas exclusivamente aos brasileiros e às empresas organizadas no país. Neste caso, a estrutura administrativa das empresas deveria ser composta por uma maioria de diretores brasileiros residentes no país ou delegar poderes de gerência exclusivamente a brasileiros. Nos setores técnicos e de produção, a previsão era de dois terços de engenheiros e três quartos de operários brasileiros. Nesta perspectiva, uma lei especial deveria regular a “*nacionalização progressiva das quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica julgadas básicas ou essenciais à defesa economia ou militar da nação*” (Art. 199).

De acordo com Silva (1999, p. 265, 266, 267), a partir das décadas de 1930 e 1940, os sistemas de regulação de serviços públicos passaram a adotar “*combinações híbridas*”, sob influência do sistema francês, que adotava as concessões, conjugadas aos procedimentos da regulação tarifária norte-americana. Segundo o autor, no Brasil, o Código de Águas seria o exemplo emblemático desta “*regulação híbrida*”, em que a exploração das águas como potencial energético era uma questão essencial, já que respondiam por mais de 90% da capacidade de geração de energia elétrica.

Os instrumentos de política e gestão presentes no Decreto-Lei 5.894 de **1943**, o **Código de Caça**, expressam uma dualidade na atuação estatal em relação à exploração e à proteção da fauna silvestre. Sob o viés da exploração, a preocupação governamental era controlar atividades que se manifestavam segundo três lógicas distintas: a primeira, pela lógica da defesa das propriedades diante dos animais silvestres que poderiam comprometer lavouras e criações; a segunda, pela lógica da prática esportiva; e a terceira, pela lógica da comercialização. Esta última configurava a forma mais predatória dentre as três modalidades, pela escala de abatimento da fauna.

Sob o viés da proteção, o Decreto-Lei deu início aos dispositivos legais para criação de áreas ou parques de refúgio para os animais silvestres. Assim como em outras leis e decretos deste período, que precede os anos 1980, os dispositivos oscilavam entre o controle de práticas predatórias e a conquista de alguns avanços em relação às políticas ambientais de cunho conservacionista. Essa condição de hesitação entre duas posturas fica bem evidenciada neste Código de Caça, que admitia o abatimento da fauna silvestre, desde que fosse feito segundo as normas estabelecidas e, por outro lado, criava condições para a implantação de parques de refúgios para que esta mesma fauna pudesse se proteger.

O que caracterizava o objeto da caça era sua condição de ser selvagem ou silvestre, conforme definição de que “caçar é o ato de perseguir, surpreender ou atrair animais silvestres, a fim de apanhá-los vivos ou mortos”, admitindo que os animais domésticos que se tornassem “selvagens” por causa do abandono, também passariam a ser objeto de caça (art. 3º). Para o exercício de atividade comercial ou industrial que empregasse insumos provenientes da fauna, existia a obrigatoriedade do registro na *Divisão de Caça e Pesca*.

A caça só era permitida aos maiores de dezoito anos, brasileiros natos ou naturalizados, estrangeiros em situação legal no país e aos naturalistas cujas atividades fossem relacionadas às pesquisas científicas. Havia controle, também, em relação aos locais e aos instrumentos de caça que não poderiam oferecer riscos que “sacrificassem” a caça ou ferissem pessoas (art. 14). No caso de “animais daninhos”, era permitida a coleta de ovos e a destruição de filhotes. As “sociedades de caça e de tiro ao vôo” deveriam ser formalmente constituídas por meio de personalidade jurídica assegurando seu registro na *Divisão de Caça e Pesca*.

Os produtos que poderiam ser comercializados incluíam couros, peles, penas, animais silvestres vivos e os animais silvestres preparados ou seus produtos. Uma alínea específica mencionava, dentre os produtos comerciais, as “borboletas e outros insetos ornamentais, bem como curiosidades com eles feitas” (art. 32). Por outro lado, o Decreto-Lei definia a lista da caça proibida contemplando os animais considerados “úteis” para a agricultura; os pombos-correio, que deviam ser úteis para o sistema de comunicação; os pássaros e aves ornamentais, ou aqueles de pequeno porte, mas observando a exceção daqueles considerados “nocivos” à agricultura e, por fim, as espécies raras.

Como o valor comercial de determinadas espécies e seus produtos era atraente, as atividades que compunham o segmento de comercialização e exportação eram passíveis de tributação, assim como as licenças para caçar, abater ou capturar animais silvestres. Era empregado um sistema de “selos *Pró-fauna*” como forma de pagamento de determinados tributos, como as licenças de caça, as importações de armas e componentes,

o transporte interestadual de animais silvestres, o registro de empresas que comercializavam os produtos dos animais, o encaminhamento de requerimentos e demais documentos referentes à caça. Outra forma de obtenção de recursos eram as multas provenientes dos autos de infração aos dispositivos legais estabelecidos pelo Código.

Alguns dispositivos tinham um caráter ambíguo, na medida em que ficavam a meio caminho entre a autorização do abate e a proteção da fauna. Tal condição estava presente no controle dos períodos de caça feito segundo a sazonalidade, a raridade da espécie e o tamanho do animal. Na época, os animais raros que se encontravam sob risco de extinção e, portanto, já sob proteção legal eram a anta, o cervo e o lobo (art. 38). Para outros animais haveria o incentivo governamental para a implantação de criadouros com fornecimento de planos e instruções para seu funcionamento.

Na outra ponta do pêndulo, pelo viés de proteção e segundo procedimentos conservacionistas, o Decreto-Lei previa a constituição dos “*parques de criação e refúgio*”, para criação de animais silvestres, sob estímulo da União, estados ou municípios, em áreas de fazendas, sítios ou granjas. Mediante solicitação dos proprietários, os imóveis rurais poderiam solicitar a constituição de parques de refúgio, desde que tivessem “*aguadas e reservas florestais*”. Embora esse Código de Caça tenha o mérito de ter introduzido a questão da proteção à vida silvestre, dentro de um conjunto de noventa e dois artigos, apenas três se referem aos “*parques de criação e de refúgio*”. Apesar da maneira incipiente de tratar o protecionismo, deu um primeiro passo na implantação da política de conservação da fauna silvestre no país.

Na versão original do **Novo Código Florestal de 1965**, os espaços que, posteriormente, passaram a ser chamados de APPs, eram denominados “*florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente*”, caracterizados nos art. 2º e 3º e sintetizados como segue.

Localização	Dimensionamento
Faixas marginais ao longo dos cursos d'água	Largura mínima da faixa / Largura do corpo d'água - 5m / até 10m - Metade da largura dos corpos d'água / 10m a 200m - 100m / mais de 200m
Localizações sem dimensionamento específico:	
<ul style="list-style-type: none"> - Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais - Nas nascentes e olhos d'água - Topo de morros, montes, montanhas e serras - Encostas com declividade superior a 45º ou 100% na linha de maior declive - Restingas fixadoras de dunas e estabilizadoras de mangues - Bordas dos tabuleiros e chapadas - Altitude superior a 1.800m, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres 	

Consideram-se de preservação permanente, quando declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a:	<ul style="list-style-type: none"> - Atenuar erosão - Fixar dunas - Proteger rodovias e ferrovias - Defender o território nacional - Proteger sítios de valor paisagístico, científico ou histórico - Asilar fauna e flora ameaçadas de extinção - Manter a vida das populações silvícolas (Patrimônio Indígena) - Assegurar bem-estar público
Ressalva para admitir a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente	Prévia autorização do Poder Executivo Federal, para obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social

Quadro 21 – Caracterização das formas de vegetação de preservação permanente
(versão original do Código Florestal de 1965)

Embora só houvesse dimensionamento para as faixas marginais aos corpos d'água, a lei procurava caracterizar alguns tipos de espaços a serem protegidos, bem como os efeitos esperados dessa proteção. Ainda que genericamente, já previa ressalvas para supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente, por motivos de “utilidade pública” ou de “interesse social” (art. 3º, § 1º). Recentemente, a Resolução CONAMA 369 de 2006 regulamentou a supressão de vegetação em APPs de forma mais detalhada.

A lei definia, como de interesse público, um conjunto de medidas que pudessem proteger as florestas e melhorar o aproveitamento comercial da madeira (art. 4º). Além disso, o Poder Público deveria criar os parques nacionais, estaduais e municipais e as reservas ecológicas, conciliando a proteção da flora e da fauna, a preservação das belezas naturais, e o desenvolvimento de objetivos educacionais, recreativos e científicos. Havia a perspectiva de que os parques cumprissem finalidades de cunho econômico, técnico e social, vetando a exploração dos recursos naturais. A lei determinava, também, que novas áreas não florestadas fossem reservadas para serem transformadas em futuros parques. Os dispositivos relacionados à criação dos parques (art. 5º) foram revogados pela Lei Federal 9.985 de 2000, que instituiu o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*.

Alguns dispositivos, que se encontram em vigência até hoje, determinam que as áreas florestadas situadas em encostas com inclinação entre 25 (vinte e cinco) e 45 (quarenta e cinco) graus não podem ser derrubadas, admitindo-se apenas a “*extração de toros*” sob forma racionalizada para que garantam “*rendimentos permanentes*”. O emprego de produtos florestais como combustíveis obriga o uso de recurso que impeça a difusão de fagulhas. A lenha, o carvão e demais produtos florestais podem ser extraídos nas florestas plantadas, que não sejam de preservação permanente, e o comércio de plantas retiradas das florestas depende de licença da autoridade competente (art. 10 - 13).

Este Código já previa dispositivos que contemplavam a diversidade regional brasileira, ao observar que os Poderes Públicos de âmbito federal ou estadual podiam prescrever normas que atendessem as peculiaridades locais, proibir ou limitar corte de

espécies em vias de extinção e ampliar o registro de pessoas físicas e jurídicas que atuassem no segmento dos produtos e subprodutos florestais. O Código previa que no prazo de um ano seria baixado um ato do Poder Público com orientações técnicas de manejo para a exploração sob “*forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica*” (art. 14, 15). Ainda vigente, está uma determinação de que as modalidades empresariais, que utilizem matéria-prima florestal em seu sistema produtivo ou operacional, devem manter florestas próprias para o suprimento industrial (art. 20, 21).

Interessa observar que o Código tratava o recurso florestal sob um duplo aspecto, como uma política econômica a ser incentivada, e um tema a ser difundido sob uma estratégia de cunho educativo. Nesse sentido, algumas cláusulas abordavam mecanismos de incentivo ao crédito facilitado para projetos de reflorestamento ou aquisição de equipamentos mecânicos. Outras buscavam ampliar a conscientização da “*educação florestal*” por meio da introdução deste tema nos livros escolares, nos programas de rádio e televisão, nos mapas e cartas oficiais, na criação de escolas para ensino florestal e na instituição da “*Semana Florestal*” (art. 41, 42, 43).

A despeito dessas proposições de difusão da “*educação florestal*”, como fator de conscientização social em plenos anos 1960, o mote que teve maiores desdobramentos, alguns anos após, foi o da educação ambiental, ampliando a abrangência da abordagem setorial de florestas. Entretanto, o processo de maior conscientização social, em relação à temática ambiental, só tomou impulso a partir de meados dos anos 1970, conforme discutido na seção dos *Discursos e Práticas do Movimento Ambientalista Brasileiro*.

Os instrumentos de política e gestão ambiental presentes na Lei Federal 5.197 de **1967**, que dispõe sobre a **Proteção à Fauna**, se caracterizam pelo controle dos atos de caça, do uso de armas e da comercialização dos produtos derivados do abate de animais silvestres, considerados propriedade do Estado. Embora a caça profissional tenha passado a ser uma atividade proibida, o Poder Público permaneceu incentivando a constituição formal de “*clubes e sociedades amadoristas de caça e de tiro ao vôo*”, com personalidade jurídica própria, e sob a inspiração do “*espírito associativista*” do esporte. Como estratégia para lidar com o risco de extinção de algumas espécies, o Poder Público estimulou, também, os criadouros de animais silvestres com finalidades econômicas e industriais (art. 1º, 2º, 6º).

Tais medidas configuravam um contexto de transição entre as condutas mais liberais em relação ao abatimento da fauna e à ampliação do controle visando sua preservação. Para tanto, foi definida uma política de publicação anual das condições para a emissão de licença para caça, baseada em critérios que envolviam as espécies liberadas, o tipo de apropriação, as áreas permitidas, a época e o número de dias e a cota diária de

exemplares capturados ou abatidos. As formas de apropriação admitidas, consideradas como “atos de caça”, contemplavam a “utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha”. Além disso, a lei passou a contemplar um conjunto de restrições que, em síntese, buscavam evitar os maltratos aos animais e os riscos à população, pelo uso de armas e armadilhas (art. 8º, 10). Mesmo as pesquisas científicas dependiam de licenciamento para a coleta de material, e os pesquisadores estrangeiros recebiam tratamento ainda mais restritivo pela exigência de credenciamento no país de origem e de licenciamento aprovado em órgão público federal vinculado à instituição científica oficial brasileira (art. 14).

Como parte da política de controle da comercialização de animais e produtos, foi adotado um sistema de registros dos praticantes dos atos de caça, para monitorar a exportação e o transporte interestadual de produtos, bem como a implantação de um sistema de cobrança de taxas e de aplicação de penalidades (art. 16 - 33).

Assim como o Novo Código Florestal de 1965 incorporou uma política de incentivo educacional para ampliação da “educação florestal”, a lei de 1967 estabeleceu mecanismos semelhantes ao conceder um prazo de dois anos para a adoção de livros escolares com textos sobre a “proteção à fauna”, aprovados pelo *Conselho Federal de Educação*. A lei também dispôs sobre a obrigatoriedade dos programas de ensino primário e médio incluírem, no mínimo, duas aulas anuais sobre este assunto, e os programas de rádio e televisão, com o mínimo de cinco minutos semanais dedicados à veiculação e difusão do tema (art. 35).

Em relação aos instrumentos de política e gestão disponibilizados pela Lei Federal 5.318 de 1967, que instituiu a **Política Nacional de Saneamento**, o primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à busca de articulação do saneamento com a “*Política Nacional de Saúde*” na execução das diretrizes administrativas e técnicas de orientação à ação governamental, contemplando os seguintes serviços de provimento e controle:

- a) abastecimento de água, fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle das inundações e de erosões (art. 2º).

A implantação da política de saneamento deveria se pautar por um “*Plano Nacional de Saneamento*” que seria submetido ao *Conselho Nacional de Saneamento* – CONSANE que, por sua vez, seria composto por uma *Comissão Diretora* e por um *Conselho Pleno*. A execução do plano seria feita, preferencialmente, por meio de *Convênios* que promovessem a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal (art. 5º, 11). No desdobramento do Conselho em dois setores, a Comissão seria

responsável pelos aspectos técnicos e operacionais da política de saneamento, e o Conselho, pela discussão e manifestação sobre seus eixos centrais, no interior de um colegiado formado por órgãos governamentais e entidades profissionais afetas ao tema.

Fazia parte das competências da *Comissão Diretora*, a elaboração do *Plano Nacional de Saneamento*; o estabelecimento de critérios delimitadores do campo de atuação dos órgãos executores do plano; a orientação e a elaboração orçamentária; o suporte ao estabelecimento de convênios de saneamento; a promoção da tecnologia nacional de saneamento incentivando o treinamento, a capacitação de especialistas e a formação de profissionais de nível médio e superior; a definição de critérios de prioridade para as obras; o suporte à criação de entidades estaduais e de órgãos municipais de saneamento. Em relação às competências do *Conselho Pleno*, a lei previa a manifestação sobre o *Plano Nacional de Saneamento*, sobre os critérios de regulação dos convênios e sobre as medidas destinadas ao aperfeiçoamento e capacitação do pessoal de nível superior, médio e auxiliar que atuasse no campo do saneamento (art. 5º, 7º).

A lei é extremamente sucinta em relação à disponibilização dos instrumentos de política e gestão, na medida em que seu objetivo primordial era a estruturação do formato institucional desta política pública, por meio da criação do CONSANE e da definição de sua composição e competências. Nesta perspectiva, os instrumentos de política e gestão e o desenho institucional se confundem, dada a prioridade no sistema organizacional das entidades e setores envolvidos na execução da política de saneamento. Sendo assim, os organismos componentes da Comissão e do Conselho serão discutidos na abordagem da transformação do Desenho Institucional.

4.1.3. Desenho Institucional (Pré-80)

No **Código Florestal de 1934**, a gestão da política florestal do país estava institucionalmente concentrada no Ministério da Agricultura, cabendo a ele a classificação das várias regiões, das *florestas protetoras* e *remanescentes*, a localização dos parques nacionais e a organização das *florestas modelo*. De forma coerente com a política centralizadora do período, o governo federal admitia as ações “*supletivas ou subsidiárias*” das autoridades locais, desde que fossem observadas as orientações dos serviços de âmbito federal e a submissão da classificação de florestas à revisão das autoridades federais. Entretanto, a ação das autoridades locais era livre para a formação de parques e de *florestas modelo* ou de *rendimento* (art. 1º, Art. 10).

Reafirmando o controle centralizado da gestão dentro do órgão de nível federal, a *exploração limitada* dependia de autorizações diretas do Ministério da Agricultura. Como repartição federal, a *Polícia Florestal* tinha a incumbência de coordenar, estimular e

orientar as atividades dos poderes estaduais e municipais, em conformidade com os Conselhos Florestais e com as autoridades locais competentes. Este policiamento teria uma atuação difundida em todo o território nacional por meio das funções de delegados, guardas e vigias.

Os guardas dos parques nacionais ficavam sob a supervisão da “*repartição geral das florestas*”, ou em casos especiais, de outros serviços técnicos como os “*serviços de água, jardim botânico, museus, escolas agrícolas etc*” ou de “*instituições particulares*”, requerendo a necessidade do suporte adicional de órgãos complementares, diante da dificuldade em difundir *repartições* em todos os rincões do país. (art. 52, 56). O governo federal deveria estabelecer “*delegacias regionais*” em todas as “*zonas características*” do país e, pelo menos, uma delegacia em cada município, o que, para a época, representava um imenso desafio diante da extensão do território nacional (art. 58).

O Código admitia a contratação de delegados de função não remunerada, que seriam selecionados dentre as “*pessoas idôneas da região*”, e os remunerados seriam, se possível, “*agrônomos ou silvicultores práticos*”. Além disso, os delegados ainda poderiam exercer suas funções cumulativamente com a de “*inspetores agrícolas*” revelando a carência profissional em uma época em que a formação técnica e especializada ainda se encontrava incipiente, principalmente nas regiões mais isoladas do país. Os guardas e vigias seriam selecionados entre os próprios habitantes locais, na medida em que o grau de escolaridade requerido seria, provavelmente, menor. Se não houvesse candidatos aptos a tais funções, poderia ser nomeada “*pessoa idônea*”, moradora das proximidades (art. 60, 61).

Além desta estrutura de gestão configurada pelos organismos executivos, foi criado o *Conselho Florestal Federal*, com sede no Rio de Janeiro, composto por representantes das seguintes entidades: Museu Nacional; Jardim Botânico; Universidade do Rio de Janeiro; Serviço de Fomento Agrícola; *Touring Club* do Brasil; Departamento Nacional de Estradas; Serviço de Florestas ou de Matas da Municipalidade do Distrito Federal; e por até cinco membros de notória competência especializada, nomeados pelo presidente da República (art. 101).

Com exceção do *Touring Club* do Brasil, entidade privada dedicada ao turismo e ao automobilismo, esse conjunto de entidades contemplava organismos públicos de âmbito federal, cujos representantes eram funcionários públicos federais. Para Drummond, os membros indicados pela “*competência especializada*” também faziam parte das instituições públicas, dada a “*virtual inexistência de instituições particulares ligadas às Ciências Naturais no Brasil na época*”. A falta de representação da sociedade civil nessa composição denota a ausência de “*interesses ambientalistas organizados fora da esfera governamental*”. Os membros deste Conselho tinham forte correlação com a Comissão

redatora deste Decreto, além de participação atuante no processo de escolha dos locais que abrigaram os primeiros parques nacionais, criados entre 1937 e 1961 (DRUMMOND, 1999, p. 134).

O Decreto previa que, no âmbito dos estados, houvesse uma representação congênere a esta de âmbito federal, complementada por mais três integrantes de “*notória competência especializada*” nomeados pelo “*presidente do Estado*”. Os municípios também poderiam reproduzir esta mesma estrutura de Conselho se fosse possível manter sua regularidade. As incumbências desses Conselhos previam a orientação sobre aplicação de recursos do *Fundo Florestal*; a promoção da observância deste Código; a resolução dos casos omissos; a emissão de pareceres; a promoção da cooperação dos poderes públicos; a difusão da educação florestal; a instituição de prêmios de estímulo; a promoção da festa da árvore; a organização de congressos de silvicultura e a organização de seu regimento interno (art. 102, 103, 104).

O tratamento dado ao desenho institucional neste Código Florestal revela que a estruturação desta política florestal estava em sua fase inicial, dada a representatividade social do Conselho e as oscilações e as fragilidades técnicas, administrativas e funcionais presentes na formulação das competências e responsabilidades entre os diferentes níveis de gestão. Os procedimentos revelavam uma alternância de mecanismos concentradores de poderes na União, com aqueles difusores de maior autonomia aos estados e municípios. Vale destacar a falta de quadros especializados na época, havendo a necessidade de se empregar meios aleatórios, pela dependência do trabalho voluntário de delegados. A despeito de tais limitações, o conjunto das ações praticadas no período marcou um esforço para ordenar a política florestal, pela classificação das florestas, pela política de criação de parques nacionais e pela implantação de uma estrutura de gestão e controle do patrimônio florestal que pudesse ser assimilada de forma maciça por todo o território nacional.

Assim como o Código Florestal, o seu contemporâneo **Código de Águas**, também de **1934**, definia a União como a esfera definidora da política, cabendo aos estados um papel subsidiário em relação a uma parte da legislação sobre a navegação. Desde que não fosse assunto relacionado à política de geração energética, que demandava exigências específicas, as concessões e autorizações para derivações e a desobstrução das águas, também poderiam ser outorgadas pelos estados e municípios (art. 61-64).

Apesar da distribuição de responsabilidades e de domínios entre as três esferas de governo, a centralização do controle federal, sob a coordenação do Ministério da Agricultura, era preservada naquelas situações consideradas de interesses mais estratégicos. Tal era o caso do aproveitamento hídrico industrial, da geração de energia ou da navegação, em que a União limitava o domínio dos estados ou municípios. Além disso, o

governo federal tinha a prerrogativa de legislar sobre as zonas acometidas periodicamente pelas secas e tinha o domínio sobre os terrenos da Marinha. Por exclusão, as margens das correntes navegáveis pertenciam ao âmbito estadual se, por algum título, não fosse propriedade federal, municipal ou particular.

Todas as águas, bem como seus respectivos álveos e margens, poderiam ser desapropriadas por necessidade ou por utilidade pública. Entretanto, esse processo também cumpria uma hierarquia de tal modo que a União teria a prerrogativa de desapropriar qualquer uma delas. Os estados poderiam desapropriar as dos municípios e de particulares e os municípios, por sua vez, poderiam desapropriar de particulares. O quadro seguinte busca abordar a responsabilidade pela gestão das águas públicas de uso comum e de seu respectivo álveo, atribuídas à União, estado ou município (art. 29).

Ente Federativo	Tipos de Águas
União	<ul style="list-style-type: none"> - Águas marítimas - Dos territórios, até que se tornem estados - Nas fronteiras com os países vizinhos ou se estendam além fronteira - Situadas em faixa de 100 km com as fronteiras internacionais - Situadas nos limites de dois ou mais estados
Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Situadas nos limites de dois ou mais municípios - Atravessem dois ou mais municípios
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Águas situadas exclusivamente em seu território, respeitada a legislação estadual

Quadro 22 – Propriedade das Águas Públicas

Embora o aproveitamento de quedas d'água para uso local, com potencial energético menor que 50 kw, independesse de autorização, era preciso notificar o *Serviço de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério da Agricultura*, para efeitos de compilação estatística (Art. 139). Esse órgão federal tinha a atribuição de lidar com o sistema de geração de energia hidráulica em todo o país, cabendo a ele estudar, avaliar, examinar e instruir técnica e administrativamente os pedidos de concessão ou autorização. Além disso, também era de sua competência a fiscalização da produção, transmissão, transformação e a distribuição de energia hidroelétrica, por meio da *Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral*. Um Decreto posterior, de 1941, estabeleceu um tríptico objetivo para esta Divisão, composto da promoção de um “*serviço adequado*”; da fixação de “*tarifas razoáveis*”, e da garantia da “*estabilidade financeira das empresas*”. Para viabilizar tais fins, o órgão tinha o direito de acessar a contabilidade das empresas nos procedimentos de fiscalização. Contudo, a política de outorga das

concessões era centralizada na exigência de decreto presidencial, referendado pelo Ministro da Agricultura (art. 139, 144, 150, 178).

Os estados só poderiam fornecer concessões ou autorizações, se contassem, em sua estrutura institucional, com um serviço técnico-administrativo que desse suporte aos estudos sobre o potencial hidráulico e industrial das quedas d'água, avaliando possibilidades de transformação e exploração energética. Cumpridas tais condições, o governo federal poderia expedir a transferência da gestão, desde que ouvido o *Departamento Nacional de Produção Mineral*, exceto nos casos de cursos d'água de domínio da união; de potencial energético superior a 10.000 kw; de localização em mais de um estado; e de interesses envolvendo mais de um estado. A exportação dessa energia ou derivação de águas para outro país vizinho só poderia ser realizada via acordo internacional, ouvido o Ministério da Agricultura. (art. 191-193, 197).

Na criação do *Conselho Federal de Forças Hidráulicas e Energia Elétrica* foi prevista a incumbência de examinar questões afetas à energia hidroelétrica; estudar assuntos de seu desenvolvimento e exploração; e deliberar sobre os recursos suscitados nestas interações. A composição, funcionamento e competência do Conselho seriam tratados em lei especial. Sob o ponto de vista executivo, para aprimorar as condições institucionais de gestão da política hídrica, abrindo “*créditos necessários à execução deste código*”, seria preciso desdobrar a *Seção de Legislação, Fiscalização e Concessões do Serviço de Águas do Departamento de Produção Mineral*, ampliando seu corpo técnico e administrativo (art. 200, 204).

O **Código de Caça**, de 1943, da mesma forma que o disposto nos Códigos Florestal e das Águas, estabeleceu que os estados poderiam legislar apenas sobre o objeto central desta lei, no formato supletivo ou complementar. A *Divisão de Caça e Pesca*, ouvido o *Conselho Nacional de Caça*, tinha a incumbência de definir, anualmente, o período de permissão para os atos de caça, especificando as espécies, as regiões e o número limite de exemplares a serem abatidos. A Divisão pertencia ao *Departamento Nacional da Produção Animal do Ministério da Agricultura* e o Conselho era constituído por quatro membros nomeados pela Presidência da República, por indicação do Ministério da Agricultura, sendo três deles pertencentes aos quadros de setores do Ministério da Agricultura, e por um jurista, sem procedência definida. Os três membros internos seriam representantes da *Divisão de Caça*, do *Serviço de Economia Rural* e um zoólogo que fosse professor de um dos institutos do Ministério da Agricultura.

Fazia parte do rol de incumbência do *Conselho Nacional de Caça* sugerir alterações neste Código; aprovar instruções; opinar e emitir pareceres sobre matérias correlatas; patrocinar competições de caça e de tiro ao voo; promover anualmente a *Festa*

da Ave; organizar congressos de caça e exposições de cães de caça, armas, petrechos e troféus de caça e elaborar seu Regimento Interno. Por estas atribuições do Conselho, fica explícita a lógica preponderante nesse Decreto-Lei, com ênfase maior na regulamentação da caça como prática esportiva e não sob o ponto de vista de proteção animal, conceito ainda em fase embrionária com a criação dos primeiros refúgios.

As *Sociedades de Caça e de Tiro ao Vôo* eram estimuladas a se formalizarem pela aquisição de personalidade jurídica contando, no mínimo, com quinze sócios contribuintes. Além de outros privilégios, o governo federal poderia conceder prêmios de animação a estas Sociedades, além de conceder o direito de importação de armas e demais componentes sem similares no Brasil (art. 31, 16, 17).

Os adeptos da caça dependiam de dois tipos de licença: uma para transitar com armas, concedida pela *Polícia Civil*, e a outra, para o exercício prático, concedida pela *Divisão de Caça*. Entretanto, os oficiais do Exército, Marinha, Aeronáutica e da Polícia Militar tinham o privilégio da isenção na apresentação da licença para trânsito com arma de caça. A fiscalização dessas atividades deveria ocorrer em todo o território nacional por meio das repartições estaduais congêneres à *Divisão de Caça e Pesca*, envolvendo funcionários da União, dos estados e dos municípios, a Polícia Civil, as prefeituras municipais, bem como os proprietários rurais, dentro de seus domínios, seus prepostos ou guardas, sendo estes remunerados pelos proprietários (art. 23, 44, 45).

Como um incipiente movimento contrário, no contrafluxo da tendência de estimular os atos de caça, os recursos provenientes da tributação dessas atividades eram convertidos em *selo Pró-fauna*, posteriormente consignados no orçamento de despesa do Ministério da Agricultura e direcionados para a criação e fiscalização de refúgios para fauna nativa. Embora alguns recursos ainda fossem destinados ao incentivo da prática da caça, em contrapartida, outros focavam a constituição de prêmios de animação aos criadores de animais silvestres e à propaganda e à divulgação de programas de proteção à fauna. Como outras leis do período, este Decreto-Lei pode ser caracterizado como uma legislação de duplo aspecto, ao manter uma regulação passível de desdobramentos na prática da caça e nas ações de proteção à fauna (art. 62).

Assim como o Código Florestal e o Código de Águas de 1934, e o Código de Caça de 1943, este **Novo Código Florestal de 1965**, também tinha o Ministério da Agricultura como o órgão executivo de âmbito federal, responsável pela política de gestão das florestas, das águas e da fauna, contando com a ação supletiva dos estados e municípios. Com o intuito de superar as insuficiências do quadro funcional encarregado de monitorar as florestas do vasto território brasileiro, esta versão de 1965 já dispunha que a

fiscalização e a guarda das florestas pelos serviços especializados não excluem a ação da autoridade policial por iniciativa própria.

A autoridade atribuída aos funcionários florestais, no exercício de suas funções, é equiparada aos de agentes de segurança pública, permitindo o porte de arma. Sendo assim, em casos de crimes e contravenções contra as florestas ou outras formas de vegetação, as autoridades competentes são os funcionários da repartição florestal e de autarquias correlatas, designados para a atividade de fiscalização. Em caso de denúncia ratificada pelo Ministério Público, tais funcionários terão competência na qualidade de assistentes perante a justiça comum (art. 23, 24, 33, 34).

Como esta lei de 1965 revogou o Código Florestal de 1934, o novo texto legal procurou manter o *Conselho Florestal Federal*, desta vez com sede em Brasília, como o órgão consultivo e normativo da política florestal brasileira. Entretanto, diferentemente do anterior, que detalhava as entidades participantes do Conselho, esta versão estabelecia o máximo de doze integrantes, porém remeteu a sua composição para futuro Decreto do Poder Executivo (art. 46).

Assim como as leis e decretos anteriores, a Lei de **Proteção à Fauna de 1967**, também manteve o Ministério da Agricultura como órgão público federal responsável pelo assunto, o que significava centralizar um conjunto de atividades e procedimentos distintos. Os clubes e sociedades amadorísticas de caça, de tiro ao voo e de pesca poderiam ser organizados separadamente ou em conjunto, mas precisavam adquirir personalidade jurídica, na forma da lei civil, e obter registro no órgão público federal competente. Nos processos judiciais em que houvesse matéria referente à fauna, o *Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas do Brasil* teria que ouvir o órgão público federal competente (art. 11, 15).

Como a prática dessas atividades gerava recursos decorrentes de licenças, registros e taxas, a lei estabelecia que tais pagamentos fossem depositados em conta especial do *Banco do Brasil*, a crédito do *Fundo Federal Agropecuário*, sob o título "*Recursos da Fauna*", refletindo uma articulação contraditória entre temas distintos como a agropecuária, a caça, a pesca e a proteção da fauna (art. 24).

A aplicação das normas desta lei seria fiscalizada pela União, por meio do Ministério da Agricultura que poderia constituir convênios com os estados e municípios, criando, para tanto, os "*serviços indispensáveis*". Além de envolver os órgãos especializados, a fiscalização da caça contava com a ação complementar da autoridade policial ou das *Forças Armadas* por iniciativa própria. Assim como os fiscais florestais, no exercício de sua função, os fiscais de caça também eram equiparados aos agentes de segurança pública, tendo assegurado o direito de porte de armas (art. 25, 26).

Esta lei de 1967 também instituiu um conselho próprio, o *Conselho Nacional de Proteção à Fauna*, com sede em Brasília, como órgão consultivo e normativo da política de proteção à fauna do país. Da mesma forma, seria subordinado ao Ministério da Agricultura, com composição e atribuições a serem estabelecidas por decreto federal. Vale observar a assimilação crescente da visão protecionista de 1943 para 1967, pelos nomes atribuídos aos conselhos, que alterou de *Conselho Nacional de Caça* para *Conselho Nacional de Proteção à Fauna*.

Diferentemente dos institutos legais precedentes, que tinham o Ministério da Agricultura como o órgão executivo das políticas em questão, no caso da lei que instituiu a **Política Nacional de Saneamento de 1967**, foi estabelecido como órgão público federal competente, o Ministério do Interior, acentuando o caráter urbano desta regulação. Como parte desse desenho institucional, foi criado o *Conselho Nacional de Saneamento* – CONSANE, um órgão colegiado destinado a exercer atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento (art. 3º).

Nessa lei, conforme observado anteriormente, os instrumentos de política e gestão ambiental se confundem com o desenho institucional, na medida em que sua motivação precípua era a criação do CONSANE. Tendo em vista que as competências desse Conselho já foram abordadas na análise dos instrumentos, cabe aqui discutir sua composição, para que se possam identificar os setores públicos e privados envolvidos na política de saneamento do país. O Conselho era composto por dois organismos principais denominados *Conselho Pleno* e *Comissão Diretora*. O primeiro deles era presidido pelo Ministro do Interior e constituído por representantes de uma ampla gama de órgãos públicos do executivo federal e estadual, além de órgãos colegiados de âmbito nacional, representando setores afetos ao saneamento, conforme quadro seguinte (art. 6º).

Órgãos Públicos	Órgãos Colegiados
- Ministério do Interior	- Confederação Nacional da Agricultura
- Ministério da Saúde	- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
- Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	- Sociedade Brasileira de Higiene
- Ministério da Agricultura	- Sociedade Brasileira de Medicina
- Ministério das Minas e Energia	- Federação Nacional de Odontologia
- Ministério da Indústria e Comércio	
- Ministério da Educação e Cultura	
- Estado-Maior das Forças Armadas	
- Cada um dos Governos do Estado	

Quadro 23 – Formação do Conselho Pleno do CONSANE

A *Comissão Diretora* era composta por um presidente, designado pelo ministro do Interior e por dois representantes de cada um dos ministérios relacionados ao tema, como o Ministério do Interior, da Saúde e do Planejamento e Coordenação Geral.

Esta *Comissão Diretora* contaria com uma *Assessoria Técnica* e uma *Secretaria* com membros provenientes de órgãos da administração pública, confirmando o caráter técnico e operacional desta Comissão.

O *Plano Nacional de Saneamento*, como documento básico de orientação à execução da política de saneamento, era elaborado pela *Comissão Diretora* e executado por órgãos pertencentes aos ministérios, como o *Departamento Nacional de Obras de Saneamento*, pertencente ao Ministério do Interior, a *Fundação Serviço Especial de Saúde Pública* e o *Departamento Nacional de Endemias Rurais*, ambos pertencentes ao Ministério da Saúde. O quadro seguinte busca expressar quantitativamente o rol de organismos públicos e entidades colegiadas componentes do CONSANE.

Conselho Pleno	
Origem da Representação	Nº de Representantes
Órgãos Públicos Federais	8
Órgãos Públicos Estaduais	24 (nº de Estados)
Órgãos Colegiados	5
Subtotal	37
Comissão Diretora	
Presidente (Min. Interior)	1
2 representantes de cada um de três Ministérios	6
Subtotal	7
TOTAL	44 membros

Quadro 24 – Composição Quantitativa do CONSANE

O expressivo número de quarenta e quatro participantes, mais da metade deles composta por representantes dos estados brasileiros, contribuiu no processo de comprometimento da qualidade da participação coletiva e da objetividade das discussões nas reuniões. Segundo Lucena (2010), o CONSANE não funcionou a contento, de tal modo que o Ministério do Interior e o BNH assumiram suas funções.

4.1.4. Abordagens Urbanísticas e Sociais (Pré-80)

Como o último aspecto a ser discutido nesta série legislativa que precede os anos 1980 diz respeito às abordagens relacionadas à política social e à política urbana, o **Código Florestal de 1934** traz algumas cláusulas que permitem uma conexão entre a política de preservação florestal e as questões de cunho social ou urbanístico.

Ao especificar as finalidades das florestas, dispunha que “assegurar condições de salubridade pública” era uma das razões das florestas protetoras, e que as áreas reservadas pelo poder público para “pequenos parques ou bosques, de gozo público” seriam declaradas como florestas remanescentes (art. 4º, 5º). Em relação à arborização urbana, o Código trazia uma cláusula que incentivava a preservação de árvores representativas por seus atributos de “ancianidade, raridade ou beleza de porte” por meio de redução de impostos (art. 18).

O aspecto social estava presente na percepção de carências regionais, como as áreas submetidas à seca no Nordeste onde, mediante licença prévia, eram admitidos determinados usos e aproveitamentos florestais que não seriam aceitos em outras localidades. Nesses casos, permitia-se o emprego de “lenho de árvores” para construção de casas ou cercas e também como combustível em serviços de transporte; a derrubada de folhagens perenes; a criação de caprinos soltos nas proximidades de florestas públicas, e o corte dos brotos das palmeiras (art. 29). Em relação à exploração florestal, admitia-se o extrativismo, desde que não comprometesse o desenvolvimento natural das espécies submetidas à coleta de frutas, sementes, cascas, folhas, seiva e cera (art. 43).

Ao tratar da política de uso e preservação dos álveos e das margens dos corpos d’água, o **Código de Águas de 1934** dispunha que os terrenos públicos dominicais poderiam ser usados por pequenos proprietários ribeirinhos que os cultivassem, desde que não ferissem o interesse público, embora, neste caso, o interesse privado dos ribeirinhos se assemelhasse a um interesse social (art. 11).

Nos dispositivos que regulamentavam o aproveitamento das quedas d’água para produção de energia hidroelétrica, havia a previsão da outorga de autorizações por ato do ministro da Agricultura. Fazia parte do rol de documentos e condições necessários à obtenção de autorização, a verificação dos “direitos de ribeiridade” em relação ao direito de antigos moradores disporem livremente das áreas onde seriam executadas as futuras obras para geração de energia (art. 171). No conjunto de medidas de cunho nacionalista presentes na exploração da energia hidroelétrica, sob o ponto de vista social, havia uma exigência específica para as usinas localizadas distantes de centros escolares. A empresa que mantivesse em seus quadros mais de 50 (cinquenta) operários que, em conjunto com seus filhos, constituíssem mais de 10 (dez) analfabetos, seria obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito (art. 195).

A política tarifária do sistema de abastecimento energético não previa diferenciação por faixa de renda que pudesse conferir algum tratamento diferenciado de interesse social, apesar do dispositivo que atribuía à *Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral* a adoção do “tríplice objetivo”, um dos quais, a fixação de

“*tarifas razoáveis*”. As correções tarifárias seriam trienais e uma de suas cláusulas determinava a proibição de estabelecer distinção entre consumidores que tivessem a mesma classificação e as mesmas condições de utilização do serviço, denotando uma preocupação em se garantir uma justiça tarifária (art. 180).

Ao regular o comércio e a indústria vinculados ao exercício dos atos de caça, o **Código de Caça de 1943** admitia algumas condições especiais, caso tal prática estivesse associada aos meios de subsistência. Durante o “*defeso*”, ficava terminantemente proibida a comercialização de couros e peles de animais silvestres. Entretanto, a critério do *Conselho Nacional de Caça*, em regiões que não oferecessem prejuízo à “*fauna silvestre nacional*”, poderia ser admitida a caça permanente para aqueles indivíduos que tivessem a comercialização da caça e seus produtos como meio de sobrevivência (art. 34).

Porém, uma contribuição social às avessas pode ser identificada na regulação das atividades das sociedades de caça. A elas era permitido o abate de pombos domésticos em qualquer época do ano, e dentro de seus “*stands*” de tiro, desde que doassem às “*casas de caridade*” oitenta por cento das aves abatidas em cada exercício ou concurso (art. 18). Além de ser uma medida de caráter assistencialista, sem contribuição de cunho social, vale destacar o risco sanitário do dispositivo legal que, ao incentivar o consumo, poderia acarretar problemas de saúde aos usuários das “*casas de caridade*”.

No **Novo Código Florestal de 1965**, as conexões com as abordagens de cunho social e urbanístico podem ser encontradas na caracterização das *florestas de preservação permanente*, que menciona, dentre outros quesitos, a manutenção do “*ambiente necessário à vida das populações silvícolas*”, por meio da preservação das florestas do “*Patrimônio Indígena*” (art. 3º). Outros vínculos também podem ser identificados no rol de finalidades previstas para os parques nacionais, estaduais, municipais e reservas biológicas, na referência aos “*objetivos educacionais, recreativos e científicos*” e na criação de florestas que contemplem “*fins econômicos, técnicos e sociais*”. Neste último caso, o poder público deveria reservar áreas não florestadas para tal finalidade (art. 5º).

Embora na versão anterior, de 1934, houvesse referência a um incentivo tributário para a preservação de árvores especiais localizadas no meio urbano, no texto de 1965 tal benefício não foi mantido. O que mais se aproxima de uma medida semelhante é que qualquer árvore pode ser declarada imune de corte, se portadora de determinados atributos, mas sem associá-la à especificidade do meio urbano (art. 7º).

As cláusulas relativas à difusão da importância das florestas e demais formas de vegetação, que o texto denomina “*educação florestal*”, embora já tenham sido mencionadas e discutidas anteriormente, na análise dos instrumentos e políticas de gestão

ambiental, vale citá-las novamente, como exemplos de uma abordagem social no interior da política florestal (art. 42).

Para as análises produzidas nesta série legislativa Pré-Anos 80, foi adotada uma conduta de considerar esta lei em sua versão original, sem as inclusões posteriores ao período considerado. Os componentes de cunho social e urbanístico de maior relevância foram acrescentados por leis e decretos dos anos 1980 em diante. Tal característica remete a uma das hipóteses deste trabalho acerca da tendência de incremento da mútua incorporação entre as abordagens urbanística e ambiental, principalmente a partir dos movimentos sociais e ambientalistas que emergiram a partir dos anos 1970.

Diferentemente do Código de caça de 1943 que admitia a caça de subsistência em determinadas condições, mesmo no período do “*defeso*”, a Lei de **Proteção à Fauna de 1967** passou a proibir a prática da caça profissional e também excluiu do texto legal qualquer referência ao exercício da caça como atividade de sobrevivência. Embora tenha avançado em relação à preservação da fauna, manteve na lei a concepção de animais silvestres “*nocivos*” à agricultura ou à saúde pública, e a permissão para sua “*destruição*” mediante licença da autoridade competente (art. 2º, 3º).

A lei proibia alguns procedimentos e estabelecia condições específicas para a “*utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha*” da fauna silvestre. Dentre eles, constavam restrições relacionadas aos locais e ambientes mais populosos ou urbanizados, nas adjacências de cinco quilômetros de “*estabelecimentos oficiais*” e de “*açudes de domínio público*”, na faixa de quinhentos metros de cada lado do “*eixo das vias férreas e rodovias públicas*”, bem como nos “*jardins zoológicos, nos parques e jardins públicos*”, buscando garantir a segurança pública (art. 10).

No caso de apreensão por atividade ilegal, os produtos de caça que fossem perecíveis poderiam ser doados para as “*instituições científicas, hospitais e casas de caridade mais próximas*”. O mesmo tipo de observação, realizada na análise do Código de Caça de 1943, cabe nesta versão de 1967, em relação à prática assistencialista arriscada sob o ponto de vista da saúde pública, na medida em que essa doação a hospitais ou a casa de caridade enseja o consumo humano. Apesar da Lei 7.653 de 12/02/1988 ter dado uma nova redação a este art. 33, manteve a possibilidade de doação nos mesmos moldes do texto original, sem qualquer ressalva sobre a salubridade dos produtos apreendidos.

Assim como a “*educação florestal*” estava prevista no Código Florestal de 1965, há nesta lei de 1967, alguns recursos relacionados à ampliação da conscientização social sobre a proteção da fauna silvestre. Nesse caso, a política de difusão da matéria se daria por meio de livros escolares, dos programas de ensino médio e primário e da veiculação pelo rádio e televisão (art. 35).

A abordagem urbanística e social da lei que instituiu a **Política Nacional de Saneamento de 1967** está embutida na própria iniciativa de sua elaboração, na medida em que procurou responder à necessidade de prover os meios urbanos de melhores condições de saneamento básico, de enfrentamento dos efeitos da poluição, e de superação das fragilidades ambientais, de forma articulada com a política nacional de saúde. Tendo em vista que os anos 1960 já sofriam os efeitos do acelerado processo de urbanização do país, e que tal crescimento demandava uma nova abrangência compreensiva das atividades do saneamento, esta lei buscava corresponder aos desafios que se apresentavam por meio de três condutas básicas.

A primeira, pelo elenco de serviços incluídos, como a água tratada, o esgotamento sanitário, a drenagem das águas pluviais, o controle da poluição, da destinação do lixo, das alterações dos corpos d'água e das inundações e erosões. Embora de forma incipiente, significava um avanço, para a época, a visualização desses sistemas de saneamento e de recuperação ambiental, de forma conjunta e articulada. A segunda, pelo incentivo ao aprimoramento tecnológico e à capacitação técnica dos quadros que deveriam atuar nos setores afins, viabilizando a operacionalização do *Plano Nacional de Saneamento*. A terceira, pela constituição de um colegiado multidisciplinar, responsável por elaborar propostas, tomar decisões e operacionalizar os programas de ações e intervenções, segundo um planejamento concebido para a escala nacional. Para tanto, foi constituído o CONSANE subdividido em dois órgãos que articulavam as atribuições do plano político decisório e do plano gerencial e operacional.

Em relação às suas versões anteriores, as leis dos anos 1960 propiciaram alguns avanços, especialmente no que tange à política florestal, de proteção à fauna e de saneamento básico. No entanto, considerando que esta Série Pré-Anos 80 retrata um Brasil ruralizado, trilhando um caminho de transição para o predomínio da urbanização da sua população, os vínculos dos instrumentos legais, com as abordagens de cunho social e urbanístico, ainda são bastante restritos e incipientes. Além disso, esse processo revela uma lógica subjacente, em que o componente social esteja mais atrelado ao universo do meio urbano, na medida em que o crescimento da aglomeração demográfica contribua para o afloramento e acirramento das relações sociais entre si, e com seu meio de entorno.

Nessa perspectiva, as transformações mais intensas nos conteúdos legais foram consolidadas a partir dos anos 1980, como resultado de um processo de mudança de paradigmas em relação a um novo contexto social, urbanístico e ambiental. Desse novo arcabouço legal, foram selecionadas seis leis, consideradas mais representativas para os objetivos deste trabalho, e que serão objeto da próxima série legislativa a ser analisada.

4.2. SÉRIE PÓS-ANOS 80 (PÓS-80)

Para efeito de análise da série legislativa representativa deste período, que é parte da Vertente Ambiental, foram selecionadas quatro leis de âmbito federal e duas leis de âmbito estadual, relacionadas à política ambiental de abordagem mais geral, às políticas mais específicas voltadas para os recursos hídricos, para as unidades de conservação e para o saneamento básico. A inclusão das leis estaduais paulistas se prende a motivações discutidas no Método que compõe a introdução deste trabalho.

O quadro seguinte sintetiza as leis de âmbito federal e estadual que serão analisadas nesta Série Legislativa Pós-Anos 80, contemplando suas respectivas ementas, número de artigos e datas de promulgação. O período abrangido inicia com o marco legal da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, passando por leis promulgadas em meados da década de 1990, no ano 2000, até o encerramento da série com a lei federal de 2007 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Legislação	Ementa	Nº Artigos	Data da Promulgação
Lei Federal 6.938	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente , seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá ...	21	31 / 08 / 1981
Lei Federal 9.433	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos , cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da CF....	57	08 / 01 / 1997
Lei Estadual 9.509	Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente , seus fins e mecanismos de formulação e aplicação	40	20 / 03 / 1997
Lei Estadual 9.866	Dispõe sobre as diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá ...	48	28 / 11 / 1997
Lei Federal 9.985	Regulamenta o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá ...	60	18 / 07 / 2000
Lei Federal 11.445	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico ; altera as leis ...	60	05 / 01 / 2007

Quadro 25 – Componentes da Série Pós-Anos 80

4.2.1. Direito de Propriedade (Pós-80)

Apesar de ser um marco referencial para a **Política Nacional do Meio Ambiente**, a Lei Federal 6.938 de **1981** possui apenas 21 (vinte e um) artigos abrangendo princípios e objetivos, o estabelecimento do *Sistema Nacional do Meio Ambiente* e do *Conselho Nacional do Meio Ambiente* – SISNAMA - e a disponibilização de instrumentos da

política ambiental. Visto que se trata de uma lei com três décadas de vigência, anterior ao marco legal representado pela Constituição Federal de 1988, sua atualização foi sendo perseguida por meio de alterações que implicaram novas redações, inclusões e revogações realizadas em 1989, 1990, 2000 e 2006. Além dessas adequações, duas leis do ano 2000 incluíram três anexos ao texto legal, contemplando aspectos de cunho operacional por meio de uma *Tabela de preços dos serviços e produtos cobrados pelo IBAMA*, uma listagem de *Atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais* e uma tabela contendo os *Valores em reais, devidos a títulos de TCFA por estabelecimento por trimestre*. Cabe esclarecer que TCFA significa *Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental*.

Com relação ao direito de propriedade, o primeiro princípio arrolado já dispõe que, na manutenção do equilíbrio ecológico, a ação governamental deve considerar o “*meio ambiente como um patrimônio público*” que demanda proteção “*tendo em vista o uso coletivo*”, sugerindo vínculos entre a dimensão ambiental e social, notadamente pelos efeitos difusos e coletivos dos problemas socioambientais. A racionalização, o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais também fazem parte do conjunto de princípios estabelecidos (art. 2º, I, II, III). Além das implicações dessa lei na orientação das ações governamentais de todos os âmbitos, as atividades empresariais, públicas e privadas, também devem estar em consonância com as diretrizes e os objetivos da política nacional do meio ambiente (art. 5º).

O conjunto das determinações dessa peça legal constitui, em si, um parâmetro de contingenciamento para o livre dispor da propriedade privada, na medida em que os efeitos de ações e atividades produzidas em seu interior extrapolam os limites físicos e territoriais da unidade fundiária. A percepção de tal característica, notadamente pelas crescentes práticas urbano-industriais, passou a exigir procedimentos de licenciamento ambiental, em conformidade com o regramento estabelecido. A inclusão de anexos com tabelas detalhadas focando a valoração de serviços e produtos realizados pelo IBAMA, a identificação de atividades poluidoras e consumidoras de recursos ambientais e o estabelecimento de taxas de controle e fiscalização são indícios da constituição de limitações de ordem prática às formas de uso e ocupação da propriedade privada.

Cabe aqui uma observação acerca do meio ambiente como um patrimônio público que precisa ser protegido para o uso coletivo. Apesar de a interação existente entre os interesses difusos e coletivos apresentar interfaces, nem sempre elas ocorrem de forma coincidente ou convergente. Conforme salientado por Martins (2006), tais relações se diferenciam pela determinação dos sujeitos envolvidos, na medida em que no campo dos interesses difusos é mais indefinida sua identificação, condição que se reflete nas políticas ambientais. Em contrapartida, o campo dos interesses coletivos está mais associado às

políticas territoriais urbanas e regionais, ao espaço construído, nos quais a identificação dos sujeitos se torna mais explícita. Tal diferenciação é parte das contradições presentes nas articulações entre as políticas territoriais urbanas e regionais e as políticas ambientais, que voltarão a ser discutidas em análises posteriores.

Também na Lei Federal 9.433 de **1997**, que regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal de 1988, os direitos sobre a propriedade privada ficaram relativizados por dois fundamentos basais que consideram a água como “*um bem de domínio público*” e como um “*recurso natural limitado, dotado de valor econômico*”, consagrando o entendimento deste recurso ambiental como um bem público esgotável (art. 1º I, II). Esta lei instituiu a **Política Nacional dos Recursos Hídricos**, o sistema nacional de seu gerenciamento e a definição de critérios de outorga de direitos de seu uso. Diferentemente do Código das Águas de 1934, que admitia uma categoria denominada “*águas particulares*”, e focava aspectos associados ao direito civil da propriedade fundiária, das servidões de passagem e do uso industrial da energia hidroelétrica, as novas concepções introduzidas pela lei de 1997 focaram a valoração econômica da água para garantir sua qualidade e disponibilidade, especialmente para o “*consumo humano e a dessedentação de animais*” (art. 1º, III). O que está na essência desta diferenciação de concepções, separadas por seis décadas, é o entendimento deste recurso como um bem comum, submetido ao risco da escassez e do comprometimento da sua qualidade hídrica.

Desse modo, a lei estabelece que os *Planos de Recursos Hídricos*, formulados sob a perspectiva do longo prazo, devem contemplar um conjunto de elementos e, dentre eles, a definição de “*prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos*”, estabelecendo um regime de controle de caráter quantitativo e qualitativo e o “*efetivo exercício dos direitos de acesso à água*” (art. 7º, VIII; Art. 11). Além disso, na composição dos *Comitês de Bacias Hidrográficas*, entidade participativa sem precedentes no ordenamento jurídico do país, a lei prevê a representação de segmentos sociais que relativizam a supremacia da propriedade privada convencional, ao incluir as comunidades indígenas, em casos de abrangência de seus territórios, e as organizações não governamentais pautadas na “*defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade*” (art. 39, II, § 3º; art. 47, IV).

Alguns meses após a promulgação da lei da política nacional dos recursos hídricos, o estado de São Paulo instituiu a Lei Estadual 9.509 de **1997**, que dispõe sobre a **Política Estadual do Meio Ambiente**, estabelece princípios, objetivos, mecanismos de formulação e aplicação da política ambiental e constitui um *Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais* – SEAQUA.

Tanto nas definições empregadas, como no rol de objetivos estabelecidos, recupera muitos elementos da Lei Federal 6.938 de 1981. Além dessa vinculação, seu art. 1º enuncia que seus dispositivos remetem aos termos do art. 225 da Constituição Federal de 1988 e ao art. 193 da Constituição Estadual de 1989. No art. 193, além de serem arrolados 21 (vinte e um) objetivos que fundamentam a criação do sistema de administração da qualidade ambiental, foi estabelecido que cabe à política estadual “*organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade*”. Vale lembrar que este artigo da Constituição Estadual foi objeto de análise na abordagem ambiental da Série Constitucional da Vertente Urbanística.

Em relação à propriedade privada e às atividades praticadas em sua área de abrangência, a lei exige sua consonância com as diretrizes da *Política Estadual do Meio Ambiente*, relativizando sua livre disposição (art. 5º). Concretamente, estabelece que as pessoas físicas ou jurídicas punidas ou condenadas por atos de degradação ambiental devam arcar com restrições segundo duas modalidades de relações com os órgãos da administração direta, indireta ou funcional do estado. A primeira delas, pelo impedimento de participação nos processos licitatórios, e a segunda, pelo impedimento do acesso aos benefícios fiscais e aos créditos oficiais do estado (art. 2º, XVIII).

Além dessas restrições, as infrações podem ser punidas por meio de penalidades que comportam advertências, multas, interdições, embargos, demolições, suspensões e apreensões. Sob o ponto de vista do monitoramento e controle ambiental, a lei assegura aos agentes de ação fiscalizadora o acesso irrestrito aos estabelecimentos de propriedade pública ou privada, a qualquer dia e hora, e pelo tempo necessário à diligência em questão (art. 23).

Também de âmbito estadual, e promulgada no mesmo ano da lei analisada anteriormente, a Lei 9.866 de **1997** trata das diretrizes e normas de **Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais** do estado, contribuindo para a configuração de um período fértil para a legislação ambiental de âmbito federal e estadual. Cabe observar que essa lei de 1997 não foi a primeira a abordar o tema, na medida em que duas outras, e um decreto da década de 1970 e uma lei da década de 1990 também focaram a proteção dos recursos hídricos no estado. A primeira delas foi a Lei Estadual 898 de 01/11/1975, e a segunda, que é articulada e complementar à sua precursora, a Lei Estadual 1.172 de 17/11/1976 e o Decreto Estadual 9.714 de 19/04/1977, que regulamentou as duas leis anteriores. Essas três peças legais disciplinaram a matéria de forma direcionada à Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, uma das regiões do estado a

sofrer os mais severos efeitos do agravamento do risco de escassez e da contaminação dos recursos hídricos.

Na década de 1990, a Lei Estadual 7.663 de 30/12/1991 também abordou a política estadual e o sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, mas desta vez, abrangendo o conjunto do estado de São Paulo e adotando uma política descentralizada por meio das bacias hidrográficas como *Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos*, as UGRHI. Essa lei paulista precedeu a Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos que só foi sancionada em 1997, antecedendo-a na abordagem dos conceitos de cooperação e de descentralização, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e reforçado na Constituição Estadual de 1989, confirmando o caráter pioneiro da legislação ambiental do estado de São Paulo. Ainda nesse aspecto, vale ressaltar que a Constituição Estadual de 1989 trouxe uma seção dedicada aos recursos hídricos (art. 205 a 213), que é mais específica e detalhada do que a própria Constituição Federal de 1988.

Além dos objetivos e da abrangência da política de proteção e recuperação dos mananciais, esta lei estadual de 1997 define o sistema e os instrumentos de planejamento e gestão; estabelece o disciplinamento, o controle e o monitoramento da qualidade ambiental; institui o plano de desenvolvimento de proteção ambiental; aborda o suporte financeiro para os programas a serem implantados; e estabelece as infrações e as penalidades relativas à matéria.

Como controle do uso da propriedade, a Lei Estadual 9.866 de 1997 adotou uma medida de verificação do cumprimento das restrições impostas, e que envolve a documentação cartorial a ser apresentada nos processos de licenciamentos para construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos, usos e atividades localizadas em *Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRM*. Consiste na apresentação prévia de certidão do registro do imóvel na qual conste a averbação das restrições ambientais previstas para a propriedade localizada na APRM em questão. A responsabilidade pela comunicação das restrições aos Cartórios de Registro de Imóveis é do órgão público formulador da lei específica da APRM. Em relação ao direito de propriedade e o sistema de penalização por transgressões, uma das circunstâncias agravantes da infração é causar danos à propriedade alheia, configurando uma dupla responsabilidade que envolve as condições de uso da propriedade e das implicações dos usos e atividades que acarretem prejuízos a outras.

Vale observar que, nas últimas décadas, a despeito das restrições impostas pela legislação de uso e ocupação do solo que regula a propriedade formal, houve uma crescente expansão da urbanização nas bacias de mananciais de abastecimento, agravada pelo parcelamento clandestino do solo e pelos assentamentos informais, notadamente na

RMSP, comprometendo a qualidade e a disponibilidade desses recursos. A gestão das águas em regiões metropolitanas tem sido objeto de estudos e discussões multidisciplinares que vêm abordando os conflitos socioambientais e seus desdobramentos nos aspectos ambientais, jurídicos, políticos e institucionais que permeiam a questão (VARGAS, 1999; BRITTO, BARRAQUÉ, 2008; ALVIM, KATO, 2009; MARTINS, FERRARA, 2007; NOGARA, 2008; SILVA, PORTO, 2010).

Tal condição produz a convivência de duas lógicas distintas que configuram uma situação contraditória alimentada pelas carências de ordem social e econômica. De um lado, o direito da propriedade formal condicionado pelas restrições urbanísticas e ambientais incidentes na APRM, submetido à legislação ambiental pertinente, aos processos de licenciamento nos órgãos públicos e aos registros cartoriais. De outro, a ocupação informal que se consolida onde não exista interesse do mercado formal, justamente pelas restrições ambientais impostas pelas condições de fragilidade do meio em questão, o que tem realimentado e perpetuado o ciclo do conflito socioambiental.

Cabe observar que, além das APRM, tais relações contraditórias estão também presentes nas ocupações de APPs, de Unidades de Conservação da Natureza e demais áreas submetidas à proteção ambiental. Nessa perspectiva, ao discutir o conflito e a complementaridade de direitos, Martins destaca as implicações que emergem das interações entre a proteção dos recursos hídricos, a premência do acesso à moradia, as possibilidades de regularização e a recuperação ambiental, de tal modo que,

Com base no direito à cidade começa a enunciar-se um debate entre as leis que promovem inclusão e as leis que protegem direitos, entre os direitos sociais e os interesses difusos, entre aquelas leis que promovem a aquisição de direitos e aquelas que garantem direitos já conquistados, ainda que apenas por uma parcela da população (MARTINS, 2007a, p. 19).

As controvérsias presentes nestas interações reforçam a complexidade de uma ponderação de abrangência multidisciplinar, pautada nos efeitos decorrentes do duplo passivo social e ambiental, presentes em tais conflitos. Tais questões serão retomadas na Série APPs, a última a ser desenvolvida pela Vertente Ambiental.

A Lei Federal 9.985 de 18 de julho de **2000**, que regulamentou dispositivos da Constituição Federal de 1988 e instituiu o Sistema Nacional de **Unidades de Conservação** da natureza, produziu um conjunto de definições que tem sido de fundamental importância para a homogeneização dos termos empregados na legislação e na gestão da política ambiental. Essa lei estabeleceu, também, categorias de unidades de conservação segundo dois grupos portadores de características específicas: as *Unidades de Proteção Integral* e as *Unidades de Uso Sustentável*. As formas de domínio e direito de propriedade variam segundo o enquadramento da área em uma das categorias concebidas, conforme sistematização seguinte.

Unidades de Proteção Integral	
<ul style="list-style-type: none"> - Estação Ecológica - Reserva Biológica - Parque Nacional 	Áreas de posse e domínio públicos, com previsão legal para desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites
<ul style="list-style-type: none"> - Monumento Natural - Refúgio de Vida Silvestre 	Podem ser constituídos por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários
Unidades de Uso Sustentável	
<ul style="list-style-type: none"> - Área de Proteção Ambiental - APA - Área de Relevante Interesse Ecológico 	São áreas constituídas por terras públicas e privadas. Geralmente, a primeira modalidade tem grande extensão e maior ocupação humana, e a segunda, tem pequena extensão com pouca ou nenhuma ocupação humana
<ul style="list-style-type: none"> - Floresta Nacional - Reserva de Fauna 	Áreas de posse e domínio públicos, com previsão legal para desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites
<ul style="list-style-type: none"> - Reserva Extrativista 	Área de domínio público, com concessão de uso às populações extrativistas tradicionais, com previsão legal para desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites
<ul style="list-style-type: none"> - Reserva de Desenvolvimento Sustentável 	Áreas de posse e domínio públicos, com previsão legal para desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, quando necessário.
<ul style="list-style-type: none"> - Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN 	Área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica
<ul style="list-style-type: none"> - Reserva da Biosfera* 	Áreas de domínio público ou privado

*A reserva da biosfera diferencia-se das demais categorias por ser um modelo adotado internacionalmente

Quadro 26 – Tipos de Unidades de Conservação e o Direito de Propriedade

Mais recentemente, essa lei teve algumas ressalvas incluídas pela Lei Federal 11.132 de 04/07/2005, que dizem respeito às limitações administrativas necessárias aos estudos para a criação de Unidade de Conservação em áreas com risco de dano grave aos recursos naturais existentes (art. 22-A). Contudo, podem ser identificadas duas motivações distintas nesses dispositivos: uma que contempla interesses privados, e outra, interesses ambientais. Por um lado, a partir do decreto que estabelece a limitação administrativa, não são mais admitidas atividades de exploração que impliquem o corte raso de floresta ou outras formas de vegetação nativa. Mas, por outro, foram incluídas ressalvas em relação às atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento, bem como obras públicas já licenciadas, que flexibilizam substancialmente o rigor da limitação administrativa.

O modelo de áreas naturais protegidas que surgiu em meados do século XIX nos Estados Unidos serviu de inspiração para muitos países terceiro-mundistas, inclusive para o Brasil. Fazia parte desta concepção preservacionista considerar, por princípio, o

homem como “*destruidor da natureza*”, transformando tais áreas em espaços de apreciação da “*natureza selvagem*”. Entretanto, o fato de os países tropicais terem florestas habitadas por grupos tradicionais, entrou em conflito com um modelo que não admitia a presença de comunidades em seu interior, exigindo adaptações nos referenciais norte-americanos. A especificidade dos países tropicais é que os povos tradicionais detinham um conhecimento acumulado sobre as formas de apropriação dos espaços e dos bens naturais realizadas com grande conhecimento do meio, empregando “*engenhosos sistemas de manejo da fauna e da flora*” Mais recentemente, após o período autoritário, a criação das áreas de proteção passou a considerar a presença dessas populações, expandindo para os grupos sociais mais amplos, como os seringueiros (DIEGUES, 1998, p. 11, 12).

As adaptações de concepções importadas para a realidade brasileira favoreceram a inclusão de modalidades de unidades de conservação como as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Nelas, a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais devem ser regulados por contrato e sob normas de manejo (Art. 23). Nos demais tipos de unidades de conservação, a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos a partir dos recursos naturais depende de autorização prévia, demandando pagamento conforme disposto no Decreto 4.340 de 22/08/2002, com exceção das APAs e das RPPNs, que não se enquadram neste regramento (art. 33). Cabe lembrar que as APAs configuram a modalidade de unidade de conservação de uso mais flexível, tendo em vista que são áreas, geralmente, muito extensas e que admitem a ocupação humana.

Uma análise comparativa permite observar uma relação entre o domínio de propriedade e o grau de conservação admitida para as diferentes modalidades de unidades, de tal modo que a permissão para a manutenção da propriedade, sob domínio privado, recai naquelas em que as exigências de proteção e conservação sejam mais flexíveis. Exceção a tal regra é a RPPN que, apesar de constituir uma reserva com alto grau de conservação do patrimônio natural e de ser uma área particular, depende de um ato voluntário do proprietário em transformá-la nesta categoria de unidade. No caso das áreas de Monumento Natural e de Refúgio de Vida Silvestre, admite-se propriedade pública ou privada, desde que haja convergência nos objetivos de preservação.

A última lei a ser analisada nesta Série Pós-Anos 80, a Lei Federal 11.445 de **2007**, estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o **Saneamento Básico**. Seus princípios fundamentais contemplam a universalização do acesso ao saneamento básico, a sua integralidade compreendida pelo conjunto de serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana, de manejo dos resíduos sólidos, dos serviços de drenagem urbana e de manejo das águas pluviais (art. 2º).

Em seus dispositivos, foi reforçado o entendimento da água como um recurso natural de domínio público, com estoque limitado e dotado de valor econômico, conforme definições consagradas pela Lei Federal 9.433 de 1997. Assim, os recursos hídricos não têm uma integração direta e automática nos serviços públicos de saneamento básico, sendo, portanto, sujeitos à outorga de direito de uso (art. 4º). Nesses novos entendimentos, também não são considerados serviços públicos, as soluções individuais de saneamento, assim como aquelas de responsabilidade privada, inclusive o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador (art. 5º).

Como a lei trata de regular o fornecimento de serviços públicos relacionados ao saneamento básico, seus dispositivos regulam os processos de prestação de serviços públicos a serem vendidos à sociedade. O exercício da titularidade deve ser exercido pela União, estados e municípios, mas são admitidos os consórcios públicos e os convênios de cooperação. Nos casos em que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico não seja exercida diretamente por administração do titular, é preciso celebração de contrato para concessão. Uma lei complementar a esta, é a Lei Federal 11.107 de 06/05/2005, que abordou a contratação de consórcios públicos, e que foi regulamentada pelo Decreto 6.017 de 17/01/2007.

Existe um significativo fator diferencial desta lei, em relação àquela que a precedeu em quatro décadas, a Lei 5.318 de 26/09/1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento. Trata-se da inclusão do princípio fundamental da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, bem como as decorrências políticas, jurídicas e operacionais de tal condição. Na discussão que se fez desta lei de 1967, que compõe a Série Pré-Anos 80, foi observado o contexto de sua promulgação, meses após a vigência do Decreto-Lei 200 de 25/02/1967, que reformulou administrativamente o Estado brasileiro, em pleno regime de exceção do período ditatorial.

A partir de uma condição anterior, pautada no restrito universo da parcela solvável da população, na expectativa de retorno financeiro dos investimentos realizados, quarenta anos após, a universalização do acesso passou a integrar o primeiro tópico do rol de princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico. Embora conste como um princípio essencial, a universalidade do acesso não tem garantida sua efetividade como política pública consolidada, o que vai demandar capacidade de investimentos e de gestão. Porém, pode-se identificar um avanço em relação às concepções anteriores, nas quais tal prerrogativa sequer era mencionada. Todavia, cabe observar, também, que a lei de 2007 não revogou a de 1967, de tal modo que a versão antiga se mantém como a lei da “Política Nacional de Saneamento”, e a versão de 2007, como uma lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

4.2.2. Instrumentos de Política e Gestão Ambiental (Pós-80)

Na Lei Federal 6938 de 1981, que estabeleceu a **Política Nacional do Meio Ambiente**, os instrumentos de operacionalização constam de uma seção específica, assim como os princípios, os objetivos, o Sistema e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA e CONAMA, respectivamente. De um conjunto de catorze instrumentos, alguns foram regulamentados posteriormente, outros permanecem sem regulamentação específica, um deles não se caracteriza como instrumento, mas como um objetivo ou meta a ser atingida, e outros, ainda, foram incluídos por leis posteriores, conforme quadro seguinte.

Tipo de Instrumento	Situação atual
1. Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental	Em redação dada pela Lei 7.804 de 18/07/1989 ficou estabelecido que a fiscalização e o controle da aplicação dos critérios, normas e padrões de qualidade ambiental são exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo com a atuação do órgão estadual e municipal competentes
2. Zoneamento ambiental	Regulamentado pelo Decreto 4.297 de 10/07/2002 que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE e pelo Decreto 6.288 de 06/12/2007.
3. Avaliação dos impactos ambientais	Instituída por resoluções CONAMA
4. Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras	Procedimentos similares aos do item 3
5. Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental	Este item se caracteriza mais como um objetivo a ser perseguido, do que como um instrumento
6. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas	Embora seja uma redação dada pela Lei 7.804 de 18/07/1989, sua consolidação em dispositivo legal se deu por meio da Lei 9.985 de 18/07/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
7. Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente	Em atividade por meio da Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – RENIMA, que integra os órgãos componentes do SISNAMA
8. Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental	Incluídos pela Lei 10.165 de 27/12/2000, que se tornou um anexo a esta, e fazem parte dos procedimentos de atribuição do IBAMA
9. Penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental	Em vigência nas atividades do IBAMA, baseadas na Lei 9.605 de 12/02/1998 e no Decreto 6.514 de 22/07/2008
10. Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA	Incluído pela Lei 7.804 de 18/07/1989 e é parte das atividades exercidas pelo IBAMA

11. Garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes	Incluído pela Lei Federal 7.804 de 18/07/1989 e é parte das atividades exercidas pelo IBAMA
12. Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais	Incluído pela Lei 7.804 de 18/07/1989, constitui anexo a esta lei, com inclusão dada pela Lei 10.165 de 27/12/2000, e é parte das atividades exercidas pelo IBAMA
13. Instrumentos econômicos como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.	Incluído pela Lei 11.284 de 02/03/2006 que trata da política e da gestão florestal
14. Servidão ambiental	Incluído pela Lei 11.284 de 02/03/2006 que trata da política e da gestão florestal

Quadro 27 – Instrumentos instituídos pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981

Ao longo das últimas três décadas, outras leis e dispositivos de inclusões a esta foram regulamentando e complementando a versão original, expressando um processo paulatino de consolidação, e que têm demandado uma escala temporal de médio e longo prazo na construção de uma política nacional para o meio ambiente.

O Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, que derivou do *Zoneamento Ambiental*, é uma importante ferramenta da Política Nacional do Meio Ambiente cuja área de abrangência costuma extrapolar os limites territoriais administrativos municipais. Regulamentado inicialmente pelo Decreto Federal 4.297 de 10/07/2002, atribuía a responsabilidade de sua elaboração à União, porém o Decreto Federal 6.288 de 06/12/2007 alterou este conteúdo no sentido de indicar parcerias entre União e estados na consecução de sua elaboração, sendo que os municípios teriam uma atuação atrelada à coordenação estatal correspondente.

Outro aspecto abordado na seção dos instrumentos da política nacional de meio ambiente diz respeito à importância do desenvolvimento de pesquisas e de processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação ambiental. Nessa perspectiva, o Poder Público deve conceder um incentivo prioritário à pesquisa científica e tecnológica, aplicáveis na área ambiental e ecológica (art. 13). A mesma seção aborda, também, os procedimentos de sanção e de penalidades por danos causados ao meio ambiente.

Esse conjunto de instrumentos estabelecidos pela lei de 1981 e por inclusões posteriores constitui a base da atuação do IBAMA, criado em 1989 como órgão operacional da política nacional do meio ambiente sendo, portanto, anterior à criação do Ministério do Meio Ambiente, o que se deu apenas em 1992. Em 2007, o IBAMA passou por um processo de desmembramento com a implantação do Instituto Chico Mendes, que assumiu parte de suas atribuições, como a administração das Unidades de Conservação e o fomento aos programas de pesquisa, proteção e conservação da biodiversidade brasileira.

Com o foco nos recursos hídricos, a Lei Federal 9.433 de **1997**, que instituiu a **Política Nacional dos Recursos Hídricos**, é de amplo espectro e trata de um conjunto de temas de ordem conceitual, operacional, administrativa e de mecanismos socialmente participativos. Dentro dessa abrangência temática, estabeleceu fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e instrumentos, além de tratar da ação do poder público, do Sistema e do Conselho Nacional de Gerenciamento dos RH, dos Comitês de Bacias Hidrográficas, das Agências de Água, das composições do Conselho Nacional, das organizações civis e das infrações e penalidades.

Os instrumentos criados transformaram os modelos de gestão dos RH, introduzindo ferramentas que buscaram concretizar seus fundamentos, objetivos e diretrizes. Dos seis instrumentos propostos, a compensação a municípios foi objeto de veto, sob a alegação de não ter sido previsto no texto constitucional e por acarretar despesas adicionais à União (art. 24). A Constituição Federal de 1988 previa uma “*compensação financeira*”, porém relacionada à exploração de petróleo, gás natural ou RH para fins de geração de energia (art. 20, § 1º). Entretanto, a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 previu esta “*compensação financeira*” para os “*Municípios afetados por inundações decorrentes de reservatórios de água implantados pelo Estado, ou que tenham restrições ao seu desenvolvimento em razão de leis de proteção de mananciais*” (art. 211), preenchendo uma lacuna gerada por este veto. O quadro seguinte relaciona os cinco instrumentos que permaneceram e os principais aspectos relativos à sua aplicação na gestão dos RH.

Instrumentos	Principais Aspectos e Objetivos
1. Planos de RH	Planos de longo prazo que devem contemplar: <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico e projeção de crescimento demográfico - Metas de racionalização de uso - Definição de prioridades para outorga de direitos de uso - Definição de diretrizes e critérios para a cobrança
2. Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água*	Objetivos do enquadramento: <ul style="list-style-type: none"> - Garantir águas com qualidade compatível com os usos mais exigentes - Reduzir custos de controle da poluição mediante ações preventivas permanentes
* A classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como o estabelecimento de condições e padrões de lançamento de efluentes foram definidos na Resolução CONAMA nº 357 de 17/03/2005.	
3. Outorga dos direitos de uso dos RH	Objetiva o controle qualitativo e quantitativo dos usos e o exercício dos direitos de acesso, estando sujeitos à outorga os seguintes usos: <ul style="list-style-type: none"> - Derivação ou captação para consumo, inclusive abastecimento público ou insumo produtivo - Extração de água de aquífero subterrâneo - Lançamento de esgotos, tratados ou não, com o fim de diluição, transporte ou disposição final - Aproveitamentos de potenciais hidrelétricos - Outros que alterem quantidade ou qualidade

4. Cobrança pelo uso dos RH	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconhecer a água como bem econômico - Incentivar o uso racional - Obtenção de recursos financeiros para financiamento de programas e intervenções previstos nos planos de RH
5. Sistema de informações sobre RH	<p>Sistema composto de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre RH, segundo os seguintes princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descentralização da obtenção e produção de dados e informações - Coordenação unificada do sistema - Garantia de acesso aos dados e informações à toda a sociedade <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reunir, dar consistência e divulgar dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos RH no Brasil - Atualizar permanentemente as informações sobre a disponibilidade e a demanda de recursos hídricos em todo o território nacional - Fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos

Quadro 28 – Instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos

Esse instrumental pode ser agrupado em cinco blocos de atividades principais: o planejamento, a classificação, o controle, a cobrança e a informação, o que enseja um emprego de forma articulada. Dentro dessa lógica, o planejamento seria alimentado pelos insumos provenientes do sistema de informações e pelas categorias decorrentes dos enquadramentos, que por sua vez subsidiariam as ações de outorgas e cobranças que financiariam as ações e intervenções necessárias à gestão dos RH. São partes integrantes dessa operacionalização as instâncias de gestão e participação configuradas nos Conselhos de Recursos Hídricos, nos Comitês de Bacias Hidrográficas, nas Agências de Água e nas Organizações Cívicas de Recursos Hídricos.

As bases dessas formulações subvertem a racionalidade do instrumental empregado no Código de Águas de 1934, reflexo de um período em cujo escopo de considerações não era pautado o risco de escassez ou de perda da qualidade hídrica. Além da categorização que admitia a existência de “*águas particulares*”, os instrumentos de gestão focavam usos preferenciais no aproveitamento hídrico para a navegação, a energia hidráulica, com clara priorização para as atividades econômicas dos setores agrícolas e industriais, consideradas como de “*interesses relevantes*”.

Entretanto, a efetividade deste instrumental introduzido em 1997 depende da coordenação política e institucional de âmbito nacional, mas, também, de sua aplicação nas demais esferas de gestão, configuradas nas escalas territoriais dos comitês de bacias, bem como das instâncias de participação e das interações com as políticas de gestão territorial e urbana da escala municipal. A obtenção de políticas integradas na construção de uma gestão sustentável dos RH requer uma articulação com a política de regulação do uso e ocupação do solo, que é de atribuição e abrangência municipal. A problematização dos

recortes territoriais e das interações institucionais poderá ser mais bem discutida na seção específica que abordará o desenho institucional.

Na Lei Estadual 9.509 de **1997**, que dispõe sobre a **Política Estadual do Meio Ambiente**, o instrumental de política e gestão ambiental está vinculado ao sistema criado para a proteção e o controle ambiental, o SEAQUA, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Por ser uma lei que regulou o meio ambiente estadual de forma ampla, adotou um extenso conjunto de princípios e objetivos para abarcar um conteúdo que contempla diferentes atribuições como a proteção; o controle; o planejamento; a fiscalização; a implantação e administração de espaços protegidos; a realização de auditorias; a informação social; a promoção da educação ambiental; a instituição de programas especiais e de diretrizes para o desenvolvimento urbano; o incentivo à pesquisa e à capacitação tecnológica; a promoção e manutenção do inventário e mapeamento da cobertura vegetal nativa e a promoção das associações de proteção ao meio ambiente.

Nesta lei, o próprio SEAQUA seria o grande instrumento de política e gestão ambiental, cabendo observar a ênfase atribuída à estruturação institucional de suporte à implantação das políticas ambientais no estado. Vale ressaltar, também, a peculiaridade de algumas ações integrantes de seu amplo escopo de competências, tais como o sistema de licenciamento das atividades a serem implantadas no âmbito estadual. A lei estabelece que o processo de licenciamento das atividades utilizadoras de recursos naturais, bem como daquelas que sejam potencialmente poluidoras, deve se pautar pela realização do EIA/RIMA, com pedidos de licenciamento publicados em Diário Oficial do Estado, além de periódico local. Apesar de ser uma atividade submetida ao licenciamento de âmbito estadual diz respeito a um empreendimento localizado em um lote, ou em uma unidade fundiária, que são submetidos também ao controle e à regulação da política urbana.

De acordo com o caso em questão, o CONSEMA pode convocar Audiência Pública para debater o processo de licenciamento ambiental, composto por três etapas que contemplam a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO). Embora não esteja explícito na lei, o Conselho Municipal de Proteção do Meio Ambiente - COMDEMA, como órgão responsável pela política do meio ambiente no âmbito municipal, também tem a prerrogativa da convocação de Audiências Públicas para tratar de matérias relacionadas aos impactos ambientais na escala local.

As infrações, por ação ou omissão, são submetidas a penalidades proporcionais ao dano provocado, sendo classificadas como “*leves*”, “*graves*” ou “*gravíssimas*”. Segundo esse gradiente, as penalidades podem ser realizadas por meio de advertência, multa, interdição (temporária ou definitiva), embargo, demolição, suspensão de financiamento e benefícios fiscais ou apreensão (temporária ou definitiva).

Os *Relatórios de Qualidade Ambiental* – RQA previstos no art. 16 foram editados sucessivamente a partir de 2003, sendo a última edição de 2010. Tendo em vista a necessidade de um incremento no suporte operacional para viabilizar a edição de 2010, a Resolução SMA-086 de 11/12/2008 criou o “*Grupo de Trabalho para a Assistência à Elaboração do RQA 2009*”. Além do fornecimento de dados sobre a caracterização do território estadual e das *Unidades de Gerenciamento dos Recursos Hídricos* – UGRHI, os relatórios trazem diagnósticos ambientais que abrangem os recursos hídricos; o solo; o uso e a ocupação do solo; o ar; os recursos pesqueiros; a biodiversidade; o saneamento ambiental e a saúde; o que retrata o alcance da temática ambiental abordada pelos órgãos envolvidos. Tal repertório de informações tem sido de fundamental importância para o desenvolvimento de pesquisas na área ambiental e que tenham o território do estado de São Paulo, ou suas regiões, como objeto empírico.

Em razão da abrangência dos desdobramentos de âmbito institucional e operacional deste instrumento legal, que procura regular a política ambiental no estado, e considerando seu período de vigência, desde 1997, a versão original da lei já foi submetida a um conjunto de inclusões, por meio de uma resolução, nove decretos e uma lei. Essas complementações dizem respeito a ajustes de ordem institucional e operacional decorrentes do exercício da política ambiental, com implicações na gestão dos recursos naturais, na educação ambiental e nos organismos consultivos, administrativos e de licenciamento, pertencentes à estrutura do aparato ambiental do estado.

Ainda no âmbito estadual, a Lei 9.866 de **1997**, que trata das diretrizes e normas de **Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais** do estado, definiu um conjunto de instrumentos de planejamento e gestão que remetem às definições de áreas de intervenção e suas respectivas diretrizes, com normas ambientais e urbanísticas de interesse regional (art. 10 a 31). O Art. 1º define “*manancial de interesse regional*” como sendo as “*águas interiores subterrâneas, superficiais, fluentes, emergentes ou em depósito, efetiva ou potencialmente utilizáveis para o abastecimento público*”, corroborando a prioridade do abastecimento público dentre os demais usos. A adoção deste recorte territorial, de âmbito “*regional*”, revela a necessidade de transposição das insuficientes delimitações administrativas municipais, diante da unidade de planejamento e gestão baseada nas bacias hidrográficas.

Outros instrumentos citados referem-se às normas para implantação de infraestrutura sanitária; aos mecanismos de compensação financeira aos municípios; ao *Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental* – PDPA; ao controle de atividades que possam degradar o meio ambiente, afetando os mananciais; ao *Sistema Gerencial de Informações* e às penalidades pelas infrações a esta lei e às leis específicas de cada APRM.

O texto legal adota tipologias de áreas de intervenção para instruir a aplicação de dispositivos normativos de proteção, recuperação e preservação dos mananciais, bem como para dar suporte às políticas públicas a serem implementadas em cada APRM. As tipologias definidas incluem as áreas de *Restrição à Ocupação; de Ocupação Dirigida* e as de *Recuperação Ambiental*. Além dessa categorização, há um conjunto de aspectos a serem abordados na constituição das diretrizes dessas áreas, bem como as orientações necessárias para sua delimitação e normatização (art. 12 a 18).

Cabe observar que dessas tipologias emerge um conjunto de interfaces entre as áreas de intervenção, provenientes de uma lei estadual, e o zoneamento territorial, proveniente de uma lei municipal, contribuindo para a caracterização, constituição de diretrizes e formulação de instrumentos de política e gestão territorial e ambiental em cada zona ou área de intervenção. Aflora aqui um relevante ponto de interação que exige uma articulação consistente entre os âmbitos municipal, regional e estadual, o que nem sempre tem acontecido, comprometendo a qualidade da integração entre essas escalas territoriais no que tange ao planejamento e à gestão do uso do solo e dos recursos hídricos.

Outro aspecto abordado por esta lei estadual diz respeito à infraestrutura sanitária e sua relação com a preservação e recuperação de uma APRM, contemplando o sistema coletivo de tratamento e disposição de resíduos sólidos domésticos, os resíduos decorrentes dos processos industriais, do sistema de saúde e o lançamento de efluentes líquidos sanitários. A adequação desses lançamentos deve ser balizada em processos de avaliação baseados no sistema de enquadramento dos corpos de água receptores, conforme estabelecido na Resolução CONAMA 20 de 18/06/1986 (art. 20 a 26).

Complementarmente, o *Sistema Gerencial de Informações* foi concebido como um banco de dados permanentemente atualizável, a ser operacionalizado pelo órgão técnico da bacia, que seria a *Agência da Bacia*. Como instrumento de política e gestão ambiental, o *Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental* – PDPA deve conter diretrizes; metas de curto, médio e longo prazos; normas ambientais e urbanísticas de interesse regional; o enquadramento de *Áreas de Recuperação Ambiental*; programas de recuperação, de monitoramento da qualidade e de educação ambiental; de controle e fiscalização das atividades e de investimentos (art. 30, 31).

A compensação financeira aos municípios por restrições impostas na constituição das APRMs foi vetada na lei que instituiu a Política Nacional dos RH. Contudo, foi prevista na Constituição Estadual de 1989 (art. 211), e reiterada nessa lei estadual de 1997 (art. 34). Sendo assim, a alegação do veto ao artigo da lei federal, baseada na falta de amparo na Constituição Federal de 1988, por acarretar despesas à União, não foi considerada na inclusão deste dispositivo no âmbito estadual.

Os instrumentos de política e gestão ambiental previstos na Lei Federal 9.985 de 18 de julho de **2000**, que instituiu o Sistema Nacional de **Unidades de Conservação** da natureza, estão relacionados às modalidades de unidades concebidas. Cabe aqui um paralelo entre as concepções das unidades de *Proteção Integral* e as de *Uso Sustentável*, com as modalidades de florestas admitidas no Código Florestal de 1934, que estabelecia, dentre outras, as florestas *Protetoras* e as de *Rendimento*. Complementando a análise que abordou a relação entre as unidades de conservação e o direito de propriedade, o quadro seguinte pretende relacioná-las aos seus objetivos e aos instrumentos de política e gestão ambiental.

Tipos de Unidades	Objetivos e Instrumentos
Unidades de Proteção Integral (uso indireto dos recursos naturais)	
Estação Ecológica	- Objetiva a realização de pesquisas científicas e proíbe a visitação pública, exceto com objetivos educacionais.
Reserva Biológica	- Objetiva a proteção integral da biota e demais atributos naturais, sem interferência humana direta e proíbe a visitação pública e a pesquisa científica depende de autorização prévia.
Parque Nacional	- Objetiva a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Possibilita a pesquisa científica e as atividades de educação ambiental, de recreação e de turismo ecológico.
Monumento Natural	- Objetiva a preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. A visitação pública depende das restrições estabelecidas pelo plano de manejo da unidade.
Refúgio de Vida Silvestre	- Objetiva proteger ambientes naturais necessários à reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. A visitação pública depende das restrições estabelecidas pelo plano de manejo da unidade e a pesquisa científica depende de autorização prévia.
Unidades de Uso Sustentável (uso sustentável de parcelas de seus recursos naturais)	
Área de Proteção Ambiental - APA	- Objetiva proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade no uso dos recursos naturais. - Cabe ao órgão gestor da unidade ou ao proprietário de área privada, a definição das condições para a visitação pública e a realização de pesquisa científica das áreas sob domínio público ou privado, respectivamente.
Área de Relevante Interesse Ecológico	- Objetiva manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e compatibilizar o uso aos objetivos de conservação da natureza. - Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização, nos casos de propriedade privada.
Floresta Nacional	- Objetiva o uso múltiplo dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos de exploração sustentável de florestas nativas. - É admitida a permanência de populações tradicionais já existentes na sua criação e a visitação pública é permitida de acordo com o plano de manejo e a pesquisa é admitida e incentivada sujeitando-se à autorização prévia.

Reserva Extrativista	<ul style="list-style-type: none"> - Objetiva proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos da unidade. - A visitação pública é permitida, se for compatível com os planos de manejo, a pesquisa científica é permitida e incentivada sujeitando-se à autorização prévia, mas é proibida a exploração de recursos minerais, assim como a caça amadorística ou profissional.
Reserva de Fauna	<ul style="list-style-type: none"> - Objetiva manter populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas aos estudos técnicos e científicos sobre o manejo econômico sustentável destes recursos da fauna. - A visitação pública pode ser permitida, se for compatível com o plano de manejo da unidade, a caça é proibida e a comercialização dos produtos e subprodutos da pesquisa deverá obedecer ao disposto na legislação sobre a fauna.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> - Objetiva preservar a natureza, assegurar as condições de vida das populações tradicionais, preservando e valorizando o conhecimento e as técnicas de manejo desenvolvidas por estas populações. - É permitida e incentivada a visitação pública, de acordo com plano de manejo, assim como a pesquisa científica voltada para a conservação da natureza, a melhor relação das populações residentes e a educação ambiental. - Deve ser considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação, devendo o plano de manejo definir zonas de proteção integral, de uso sustentável, de amortecimento e corredores ecológicos.
Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN	<ul style="list-style-type: none"> - Objetiva conservar a diversidade biológica, permitindo-se apenas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais. - Os órgãos integrantes do SNUC prestarão orientação técnica e científica ao proprietário da RPPN na elaboração do plano de manejo ou de proteção e gestão da unidade.
Reserva da Biosfera*	<ul style="list-style-type: none"> - Objetiva preservar a diversidade biológica, o desenvolvimento das atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. - É constituída por áreas-núcleo, com proteção integral à natureza, zonas de amortecimento e zonas de transição, podendo se integrar a unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, devendo ser gerida por um Conselho Deliberativo e reconhecida pelo <i>Programa Intergovernamental O Homem e a Biosfera – MAB</i> da UNESCO.

*A reserva da biosfera diferencia-se das demais categorias por ser um modelo adotado internacionalmente

Quadro 29 – Tipos de unidades de conservação, objetivos e instrumentos de gestão

A definição de 5 (cinco) modalidades de *Unidades de Conservação de Proteção Integral*, e de 8 (oito) *Unidades de Conservação de Uso Sustentável*, constituiu um campo diversificado para a obtenção de uma classificação mais acurada dos diferentes espaços protegidos, dispersos pelo território brasileiro.

A introdução de variáveis balizadoras do grau de preservação pretendido contribui para criar categorias de diferenciação das unidades, conferindo identidade própria a cada tipologia e favorecendo a formulação de instrumentos de gestão para cada caso. O Decreto 4.340 de 22/08/2002 regulamentou os instrumentos de política e gestão ambiental presentes nesta lei, abordando aspectos que envolvem a criação de novas unidades, a especificação de usos, o conteúdo dos planos de manejo, as atividades desenvolvidas, as formas de captação de recursos, os critérios para seu investimento, as formas de proteção, organização e articulação, e os casos de alteração da tipologia original.

As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, após estudos técnicos e consulta pública para identificar e definir sua localização e seus limites territoriais. Todas elas devem ter um plano de manejo, cuja elaboração deve ser desenvolvida dentro de um prazo de 5 (cinco) anos a partir de sua criação, devendo contemplar as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos, exceto as APAs e as RPPNs. Outra excepcionalidade presente nessas duas tipologias refere-se à sua maior autonomia na realização de pesquisas científicas, diferentemente de outras unidades que dependem de autorização prévia.

O enquadramento nas modalidades de *Uso Sustentável* pode vir a ser, total ou parcialmente, transferida para o grupo de *Proteção Integral*, por meio de instrumento normativo adequado, embora o contrário não seja possível. Nos casos de formação de mosaicos compostos por um conjunto de unidades próximas, justapostas ou sobrepostas, a lei prevê uma gestão conjugada, integrada e participativa compatibilizando a biodiversidade e a sociodiversidade no contexto regional. Outras organizações são admitidas na gestão, como é o caso das *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público* - OSCIP, desde que haja afinidade com os objetivos das unidades e que seja registrada em instrumento a ser firmado com o órgão responsável pela gestão.

Os recursos obtidos com as taxas de visitação e outras rendas decorrentes de atividades da própria unidade do *Grupo de Proteção Integral* serão aplicados na sua própria gestão, na regularização fundiária ou na gestão de outros componentes do grupo. Os empreendimentos submetidos ao EIA/RIMA, em que se constate a significância do impacto a ser produzido, devem apoiar a implantação e manutenção de unidades do *Grupo de Proteção Integral*, com contribuição mínima de 0,5% (meio por cento) do custo total de implantação do empreendimento. O órgão ambiental licenciador deve definir qual delas será beneficiada com os recursos, com prioridade para aquelas afetadas pelo empreendimento em questão, mesmo que seja pertencente ao outro grupo, que não o de proteção integral.

Em termos fundiários, foi previsto um prazo de 5 (cinco) anos, a partir da publicação dessa lei, para a realização de um levantamento nacional das terras devolutas para identificação de áreas destinadas à conservação da natureza, com especial atenção para as ilhas oceânicas e costeiras. A instalação de redes de infraestrutura depende de prévia autorização, pois nem sempre é permitida, dependendo da modalidade de unidade de conservação e do setor interno à unidade envolvido com a intervenção. As concessionárias responsáveis pelo abastecimento das redes que envolvam recursos hídricos ou geração de energia elétrica devem contribuir financeiramente para a proteção da unidade em questão.

A Lei Federal 11.445, de 05 de janeiro de **2007**, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o **Saneamento Básico**, pautadas na universalização do acesso ao

saneamento básico, procurou formular alguns instrumentos de política e gestão ambiental de forma articulada com seus princípios fundadores. Ao priorizar a democratização do acesso, previu a adoção de métodos, técnicas e processos baseados nas peculiaridades locais. Estabeleceu, também, a necessidade de transparência das ações, de constituição de sistemas de informações, articulado ao *Sistema Nacional de Informações em Saneamento*, e da implantação de processos decisórios institucionalizados, com definição clara do papel de cada agente setorial (art. 2º).

Para que os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento tenham validade, a lei estabelece um conjunto de exigências que contemplam os planos de saneamento básico, os estudos de viabilidade técnica e econômica, as normas de regulação, a realização prévia de audiência pública no caso de concessão, os planos de investimentos e a definição das prioridades de ação. O texto legal estabelece um conjunto de medidas que buscam assegurar a abrangência dos conteúdos contratuais que devem regular o desempenho da prestação dos serviços públicos (art. 9º, 10, 11). Os planos podem ou não ser específicos para cada um dos serviços, assim como pode haver uma prestação regionalizada, desde que respeitado um conteúdo mínimo que implica na elaboração de diagnóstico empregando indicadores segundo os objetivos:

- identificar deficiências;
- definir metas para a universalização no curto, médio e longo prazos;
- formular programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas;
- identificar fontes de financiamento;
- propor ações para situações emergenciais;
- avaliar regularmente a eficiência das ações programadas.

Sob o ponto de vista regional, a lei estabelece que os planos devam ser compatibilizados com os das bacias hidrográficas às quais pertencerem e, sob o ponto de vista de sua eficácia ao longo do tempo, é previsto que sejam revistos periodicamente, pelo menos a cada 4 (quatro) anos (art. 19). Cabe observar que a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento é reforçada no rol de diretrizes da União no processo de implantação de sua política de saneamento básico (art. 48). A verificação do cumprimento dos planos cabe à entidade reguladora e fiscalizadora, pautando-se por um conjunto de princípios que envolvem a sua independência decisória e a sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira. A lei estabelece objetivos de atuação para a entidade reguladora, além de sua atribuição em editar normas sobre as dimensões técnica, econômica e social da prestação de serviços públicos de saneamento (art. 21, 22, 23).

Sob a ótica dos aspectos econômicos, o que deve garantir a sustentabilidade financeira é a remuneração pela cobrança dos serviços, por meio de tarifas, preços públicos

ou taxas, dependendo do regime da prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais do meio urbano. Além da regulamentação da cobrança, a lei aborda aspectos relacionados à busca da eficiência e racionalização dos sistemas, evitando-se o consumo supérfluo e o desperdício, além de introduzir medidas de cunho social que serão mais bem analisadas na seção de abordagem urbanística e social (art. 29, 30, 31).

Um instrumento de incentivo à permeabilidade urbana foi adotado na cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo das águas pluviais, ao se considerar o percentual de área permeável no lote, bem como a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água pluvial, servindo de incentivo à formulação de políticas públicas municipais para incremento da permeabilidade do solo nas cidades brasileiras (art. 36).

Na sequência, serão examinadas as leis que compõem esta série, sob a transformação do Desenho Institucional, aspecto relevante para a discussão das possibilidades de articulação e consolidação das políticas ambientais pautadas neste abrangente arcabouço legal que vem sendo disponibilizado nas últimas três décadas.

4.2.3. Desenho Institucional (Pós-80)

O instrumento normativo que abre esta série, a Lei Federal 6.938 de **1981**, que estabeleceu a **Política Nacional do Meio Ambiente**, teve um papel crucial como marco divisor nas formas de estruturação institucional formuladas até então. Diferentemente das leis abordadas na Série Pré-Anos 80, que centralizavam atribuições e competências nos órgãos da União, após os anos 1980, o desenho institucional incorporou um caráter distributivo entre as esferas de governo, estabelecendo corresponsabilidades na gestão ambiental. Cabe lembrar que essa lei precede a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os entes da federação conforme a estruturação vigente, sendo que à época até mesmo os “*Territórios*” eram mencionados. Sendo assim, o art. 5º, que compõe o rol de objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, sintetiza claramente esta noção:

As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico [...] estabelecidos no art. 2º desta Lei.

A redistribuição hierarquizada das responsabilidades institucionais estruturou a criação do *Sistema Nacional do Meio Ambiente* – SISNAMA, que se configurou como uma rede interligada entre os diferentes níveis de gestão, desde um órgão superior federal até os órgãos municipais, conforme sintetizado no quadro seguinte (art. 6º). Cabe

observar que a estrutura proposta na versão original da lei foi alterada por novas redações dadas pela Lei 7.804 de 1989 e pela Lei 8.028 de 1990.

Órgãos	Atribuições
Órgão Superior	Na versão original da lei, em 1981, o CONAMA cumpria este papel, alterado pela Lei 8.028 de 1990. A partir de então, o órgão superior passou a ser composto por um Conselho de Governo cuja função é assessorar o presidente da República nas matérias correlatas ao tema.
Órgão Consultivo e Deliberativo	Pela lei de 1990, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA passou a ter a finalidade de assessorar o Conselho de Governo e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.
Órgão Central	Na versão original era composto pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, que pertencia ao Ministério do Interior. A partir de 1990, passou a ser a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com atribuição de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes para o meio ambiente.
Órgão Executor	Na versão original era composto por “órgãos setoriais” da administração federal, e passou a ser o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA , com a atribuição de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais para o meio ambiente.
Órgãos Seccionais	Embora sem alteração de conteúdo, teve nova redação dada pela lei de 1989. Tais organismos permaneceram compostos por órgãos ou entidades estaduais , responsáveis pela execução de programas, projetos, e pelo controle das atividades capazes de degradar o meio ambiente
Órgãos Locais	São os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e a fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições

Quadro 30 – SISNAMA: órgãos componentes e atribuições

Em termos de atribuições na esfera normativa, a lei prevê que tanto os estados, como os municípios, na esfera de suas competências, podem elaborar normas supletivas e complementares, observado o estabelecido pelo CONAMA (art. 6º, § 1º, 2º).

Deste conjunto de instituições de diferentes âmbitos de atuação, o texto foca com maior ênfase, em seção específica, as atribuições do CONAMA, em complementaridade ao seu órgão de caráter executivo e operacional, o IBAMA (art. 7º, 8º). Como elementos componentes de uma estrutura articulada verticalmente, integrando os três entes federativos, o sistema conta com o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, no âmbito estadual, e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, no âmbito municipal.

A Lei Federal 9.433 de **1997**, que instituiu a **Política Nacional dos Recursos Hídricos**, também criou um conjunto de órgãos e entidades responsáveis por gerir ou dar suporte à implantação da política hídrica no país. Conforme sistematizado no quadro seguinte, a ação do poder público está distribuída pelos entes federativos dos três níveis de

gestão, apresentando algumas competências e atribuições comuns, principalmente entre as esferas de âmbito federal e estadual. No nível municipal, as atribuições são diferenciadas em relação às demais, por serem mais relacionadas com as políticas territoriais de uso e ocupação do solo, refletindo a busca de maior proximidade da esfera local com a gestão das políticas urbanísticas e territoriais.

Âmbito Administrativo	Competências e Atribuições
Poder Executivo Federal	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos RH - Outorgar direitos de uso, regulamentar e fiscalizar na sua esfera de competência - Implantar e gerir o Sistema de Informações sobre RH em âmbito nacional - Promover a integração da gestão de RH com a gestão ambiental
Poder Executivo Estadual e do DF	<ul style="list-style-type: none"> - Outorgar direitos de uso, regulamentar e fiscalizar seus usos - Realizar o controle técnico da oferta hídrica - Implantar e gerir o Sistema de Informações sobre RH em âmbito estadual - Promover a integração da gestão de RH com a gestão ambiental
Poder Executivo Municipal e do DF	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de RH

Quadro 31 – Política Nacional de Recursos Hídricos: âmbitos administrativos, competências e atribuições

No cumprimento destas atribuições, cada âmbito administrativo responde por sua parcela de responsabilidade, segundo uma estruturação que envolve um sistema de gerenciamento, um sistema de informações, um conselho nacional, os comitês de bacias hidrográficas, as agências de água, uma secretaria executiva para o conselho nacional e as organizações civis afetas aos recursos hídricos. Cabe observar que a Lei Federal 9.984 de 2000 deu nova redação a uma série de dispositivos da Lei 9.433/1997, que complementam a estruturação original dos órgãos e entidades vinculados à gestão dos RH. Essa lei de 2000 dispõe sobre a criação da *Agência Nacional de Águas* – ANA, como uma entidade federal responsável pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, a ANA foi criada como uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira. Tem como sede e foro o Distrito Federal, mas foi habilitada a instalar unidades administrativas regionais, integrantes do sistema nacional.

As competências, objetivos e composições dos órgãos e entidades que participam desta estrutura institucional de suporte à implantação da política de recursos hídricos no país estão sistematizados no quadro seguinte.

Órgãos e Entidades	Objetivos, Composições e Competências
Sistema Nacional de Gerenciamento de RH	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar a Política Nacional de RH, coordenar a gestão integrada das águas e arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os RH - Planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos RH, promovendo a cobrança pelo seu uso. <p>Integrantes do Sistema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselho Nacional de RH - Agência Nacional de Águas - Conselhos de RH dos Estados e do DF - Comitês de Bacia Hidrográfica - Órgãos públicos federal, estaduais, do DF e municipais de gestão de RH - Agências de Água
Conselho Nacional de RH	<p>Composição</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de RH - Representantes dos usuários de RH e das organizações civis de RH <p>Competências</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articular o planejamento de RH entre os níveis nacional, regional, estadual e dos setores usuários e arbitrar conflitos entre os Conselhos Estaduais de RH - Deliberar sobre projetos que contemplem mais de um estado e sobre questões encaminhadas pelos Conselhos Estaduais ou Comitês de Bacias Hidrográficas - Analisar propostas de alteração da legislação relativa aos RH, estabelecer diretrizes, aplicar instrumentos e atuar no Sistema Nacional de RH - Aprovar propostas de instituição de Comitês de Bacias e estabelecer critérios gerais para seus regimentos - Acompanhar e aprovar o Plano Nacional de RH e estabelecer critérios para a outorga e cobrança dos direitos de uso de RH
Comitês de Bacia Hidrográfica	<p>Áreas de Atuação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Totalidade de uma bacia hidrográfica - Sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário ou - Grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas <p>Competências</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover o debate das questões afetas aos RH e articular a atuação das entidades intervenientes - Arbitrar em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos RH - Aprovar o Plano de RH da bacia - Acompanhar a execução do plano e providenciar o cumprimento de metas - Propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de RH as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de RH - Estabelecer mecanismos de cobrança e sugerir valores a serem cobrados - Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo de interesse comum ou coletivo <p>Composição dos Representantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Da União, dos Estados e do DF cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação - Dos Municípios situados no todo ou em parte em sua área de atuação - Dos usuários das águas de sua área de atuação - Das entidades civis de RH com atuação comprovada na bacia
	<p>Área de Atuação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercem a função de secretaria executiva do respectivo Comitê de Bacia <p>Requisitos para sua Criação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existência prévia do(s) Comitê(s) de Bacia(s) Hidrográfica(s) - Viabilidade financeira assegurada pela cobrança de uso dos RH de sua área

Agências de Água	<p>Competências</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manter balanço atualizado da disponibilidade de RH em sua área de atuação - Manter cadastro de usuários de RH - Efetuar a cobrança pelo uso dos RH - Analisar e emitir pareceres sobre projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança de uso dos RH - Acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados - Gerir o Sistema de Informações sobre RH em sua área de atuação - Celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para execução de suas competências - Elaborar proposta orçamentária e submeter ao seu respectivo Comitê de Bacia - Promover estudos para a gestão dos RH em sua área de atuação - Elaborar o Plano de RH para apreciação do respectivo Comitê de Bacia - Propor ao Comitê de Bacia: enquadramento dos corpos de água; valores a serem cobrados pelo uso dos RH; plano de aplicação de recursos arrecadados; rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo
Secretaria Executiva do Conselho Nacional de RH	<p>Competências</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho nacional de RH - Instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de RH e dos Comitês de Bacias Hidrográficas - Elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de RH <p>Observação: esta Secretaria será exercida pelo órgão integrante do Ministério do Meio Ambiente responsável pela gestão dos RH, o que lhe propicia uma janela de articulação com o SISNAMA</p>
Organizações Cívicas de RH	<p>Definição</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas - Associações regionais, locais ou setoriais de usuários de RH - Organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de RH - Organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade - Outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de RH

Quadro 32 – Política Nacional de RH: estruturação das competências dos órgãos e entidades

A ordenação dos órgãos e entidades relacionados à política e à gestão dos recursos hídricos no país encontra-se dentro de um formato articulado que permite uma ampla abrangência, a despeito da extensão territorial brasileira, na medida em que se apoia em redes de bacias hidrográficas. Entretanto, dentre outros desafios, para que esse sistema tenha efetividade na condução da política hídrica, é preciso que haja uma articulação consistente e coordenada entre a unidade de gestão fundada nos limites territoriais das bacias hidrográficas, e a unidade de gestão fundada nos limites territoriais municipais.

A Lei Federal 8.171 de 17/01/1991, que dispõe sobre a política agrícola, já considerava as bacias hidrográficas como as “*unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais*” (art. 20). Essas duas unidades de planejamento e gestão, que se encontram na base da pirâmide institucional, empregam instrumentos específicos de sua área de atuação, que nem sempre são compatíveis e articulados entre si. Resulta que as legislações que dão suporte à Política Nacional de RH, com leis promulgadas em 1997 e 2000, são contemporâneas do Estatuto da Cidade,

promulgado em 2001, porém carecem de integração em seus dispositivos, na medida em que respondem a demandas provenientes de vertentes de motivações distintas, conferindo diferentes níveis de interpretação das escalas territoriais de planejamento.

Nessa perspectiva, a título de ilustração de um movimento de aproximação que integrasse tais unidades de planejamento e gestão, os Comitês de Bacias cobriam efetividade às articulações previstas no art. 31, buscando interagir com as políticas urbanas e territoriais das gestões municipais e vice-versa, a gestão municipal passaria a adotar uma perspectiva de gestão e interação regionalizada, extrapolando seus limites político-administrativos, abrangendo no todo, ou em parte, as bacias presentes em seus domínios administrativos.

No âmbito estadual, a Lei 9.509 de **1997**, que dispõe sobre a **Política Estadual do Meio Ambiente**, contemplou uma estrutura institucional que é integrante do *Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA* e organizada pelo *Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental – SEAQUA*. Os órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional que compõem a estrutura institucional no estado são similares àqueles presentes na estrutura do próprio SISNAMA, conforme quadro seguinte.

Órgãos	Competências
Órgão Central	Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SMA , tem a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar, controlar a Política Estadual de Meio Ambiente
Órgãos Executores	Órgãos instituídos pelo Poder Público Estadual para executar e fazer executar a política e as diretrizes para a administração da qualidade ambiental
Órgãos Setoriais	Órgãos ou entidades integrantes da administração estadual atuantes na proteção da qualidade ambiental; no disciplinamento de uso dos recursos ambientais; no controle da produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e meio ambiente
Órgãos Locais	Órgãos ou entidades municipais , responsáveis pelo controle e a fiscalização ambiental nas suas respectivas áreas de atuação

Quadro 33 – Competências de órgãos componentes do SEAQUA

A lei prevê que os municípios possam estabelecer normas e padrões supletivos e complementares àqueles de âmbito federal e estadual. Mais recentemente, o *Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental – SEAQUA* produziu a Resolução SMA-012 de 09/03/2009, que dispõe a respeito das certidões municipais sobre o uso do solo, reforçando o papel dos municípios na gestão territorial de abrangência local. O mesmo tipo de atribuição também está presente na Resolução CONAMA 237/1997 (art. 10, § 1º), ao dispor que, na fase de licenciamento prévio das atividades e empreendimentos,

deverão ser apresentadas certidões das prefeituras municipais, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo. São resoluções importantes na busca de consolidação e articulação entre as políticas territoriais e ambientais que envolvem os três entes federativos.

Outro aspecto presente na política estadual do meio ambiente diz respeito ao papel articulador do SEAQUA, ao congregar diferentes órgãos estaduais e os próprios municípios integrantes de sua jurisdição, observando a necessidade de se garantir o acesso da opinião pública às informações relacionadas à matéria.

Recentemente, os órgãos setoriais integrantes do SEAQUA passaram por transformações significativas ao concentrar na CETESB a execução da política de controle e fiscalização da qualidade ambiental, além do suporte técnico, operacional e administrativo para a análise e avaliação dos processos de licenciamento das atividades no estado. Antes de 2009, além da CETESB, os três outros órgãos que participavam dos licenciamentos ambientais foram extintos: o *Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN*, o *Departamento de Uso do Solo Metropolitano – DUSM* e o *Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA*. Nesse processo de reforma e enxugamento institucional, a CETESB deixou de ser a *Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental* para ser a *Companhia Ambiental do Estado de São Paulo*, conforme Lei Estadual 13.542 de 08/05/2009.

Quase concomitante, e complementar a esta, a Lei Estadual 13.507 de 23/04/2009 dispôs sobre o CONSEMA, estabelecendo uma regulação que definiu suas atribuições dentro de uma nova estrutura organizacional para se adequar ao desenho dos órgãos componentes do SEAQUA. Tendo em vista que a seção que tratava do CONSEMA nesta Lei Estadual 9.509 de 1997 foi integralmente vetada (art. 8º a 12), a Lei 13.507/2009 veio suprir esta lacuna. Como elemento de integração com a gestão de recursos hídricos, essa lei de 2009 estabelece que as Câmaras Regionais, que são órgãos colegiados, consultivos e componentes da estrutura de funcionamento do CONSEMA, representam regiões do estado que compreendem uma ou mais *Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI* (art. 13).

Além da definição de “*mananciais de interesse regional*”, já comentada na seção que aborda os instrumentos de gestão, a Lei Estadual 9.866 de 1997, que trata das diretrizes e normas de **Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais** do estado, traz uma definição para “*Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRM*”, como sendo “*uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público*”. Por sua vez, cada APRM deve estar

inserida em uma das UGRHI, conforme previsto no *Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos* – SIGRH instituído pela Lei Estadual 7.663 de 1991.

Tais recortes territoriais são os elementos formadores do desenho institucional que estrutura os órgãos envolvidos neste sistema de gerenciamento dos recursos hídricos. A delimitação de uma APRM tem início com uma proposta do *Comitê de Bacia Hidrográfica* - CBH, passando pela deliberação do *Conselho Estadual de Recursos Hídricos* – CRH, e pela análise do CONSEMA e do *Conselho de Desenvolvimento Regional* – CDR, dentro de um sistema de gestão que comporta, em sua base, os seguintes órgãos:

- Órgão colegiado (CBH)
- Órgão Técnico (Agência de Bacia)
- Órgãos da Administração Pública

As revisões, atualizações e manifestações sobre as normas ambientais e urbanísticas de interesse regional estão na esfera de competência do *Comitê de Bacia Hidrográfica* – CBH, e as proposições de compatibilização da legislação ambiental e urbanística estadual e municipal estão no rol de atribuições da *Agência de Bacia* de modo que, na sua ausência, assumiria um organismo indicado pelo CBH. A lei não especifica nominalmente os órgãos da administração pública que completam o tripé desta gestão, mas estabelece suas responsabilidades no licenciamento, fiscalização, monitoramento e implementação dos programas e ações setoriais, bem como na atualização do *Sistema Gerencial de Informações*.

Existe um aparato legal de âmbito federal e estadual, que abre espaço para as articulações entre as políticas territoriais, de uso e ocupação do solo, e de gerenciamento de recursos hídricos. O art. 19 desta lei estabelece a necessidade de articulação entre este sistema de gerenciamento dos RH e a formulação das leis municipais de planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, remetendo ao art. 30 da Constituição Federal. O art. 31 da Lei Federal 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos, também faz tais referências, conforme explicitado em ordem cronológica no quadro seguinte.

Na **Constituição Federal de 1988** (art. 30, VII)

“Compete aos Municípios [...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

Na **Lei Federal 9.433 de 09/01/1997** (art. 31)

“Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos”.

Na **Lei Estadual 9.866 de 28/11/1997** (art. 19)

“As leis municipais de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, previstas no Art. 30 da Constituição Federal, deverão incorporar as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse para a preservação, conservação e recuperação dos mananciais definidas pela lei específica da APRM”.

Quadro 34 – Dispositivos legais que dispõem sobre a integração de políticas territoriais e ambientais

Além dessa articulação por meio da incorporação de diretrizes e normas ambientais e urbanísticas, o Poder Executivo municipal deveria submeter ao CBH, o órgão colegiado do sistema, as propostas de leis municipais, para serem analisadas à luz dos objetivos das APRM, ensejando um nível de integração entre estas instâncias que não tem tido repercussão na prática das gestões municipais e nem no gerenciamento das bacias hidrográficas.

Cada APRM possui um *Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental – PDPA* - que deve ser elaborado pela Agência de Bacia, apreciado pelo CBH e aprovado pelo CRH, passando a integrar o *Plano Estadual de Recursos Hídricos*, com a aprovação do governador do estado, reforçando a previsão legal de conexão integrada entre os vários órgãos que compõem o sistema estadual de gestão das APRMs (art. 8º, Art. 31). Assim como os planos diretores ou outras leis municipais costumam estar ausentes dos materiais a serem analisados no âmbito dos CBHs, usualmente, os PDPA não fazem parte do arcabouço de informações considerado nas gestões municipais, o que aprofunda o distanciamento entre as escalas de gestão.

Embora não coincidentes, mas certamente com zonas e unidades sobrepostas, as áreas de abrangência dos planos diretores municipais e de atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas demandam a formulação de políticas de gestão territorial e ambiental, capazes de dar efetividade na articulação e integração entre seus campos de atuação. Essas interações estão previstas em dispositivos legais da Vertente Ambiental e, mais genericamente, no Estatuto da Cidade, porém permanece a dificuldade de integração entre estas instâncias e, portanto, na obtenção de gestões pautadas em políticas públicas territoriais compatíveis entre si.

Sob o ponto de vista financeiro, os programas integrados de monitoramento das águas, de controle e fiscalização, bem como a operacionalização do *Sistema Gerencial de Informações* dependem de suporte financeiro dos poderes públicos de âmbito estadual e municipal, devendo constar dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento anual de tais órgãos (art. 32). Por outro lado, uma parcela dos recursos obtidos pela cobrança do uso da água, e outra proveniente do *Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO* devem ser empregadas nas ações de controle e fiscalização, bem como nas obras de proteção e recuperação dos mananciais. Também neste quesito financeiro, a

articulação entre as instâncias estaduais, regionais e municipais é de fundamental importância para aplicação dos recursos segundo prioridades constituídas de forma interativa e participativa entre seus órgãos colegiados.

Na Lei Federal 9.985, de 18 de julho de **2000**, que instituiu o Sistema Nacional de **Unidades de Conservação** da natureza foi previsto um conjunto de órgãos responsáveis por sua gestão, segundo atribuições específicas. Ao CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo, coube acompanhar e implantar o sistema; ao Ministério do Meio Ambiente, como órgão central, coube coordená-lo; e aos órgãos executores, coube a implementação do SNUC, subsidiando as propostas de criação e administração das unidades de conservação (art. 6º). Até 2007, o IBAMA era o único responsável pelas atribuições relativas aos órgãos executores, contudo a Lei Federal 11.516 de 28/08/2007 desmembrou-o ao constituir o *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio*. Assim como o IBAMA, o ICMBio também é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

A lei prevê que as unidades de conservação tenham conselhos participantes na sua gestão, devendo cada unidade do grupo de *Proteção Integral* dispor de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e, quando for o caso, pelos proprietários de terras localizadas em *Refúgio de Vida Silvestre* ou *Monumento Natural*. Dentre os 8 (oito) tipos integrantes do grupo de Unidades de Uso Sustentável, 4 (quatro) devem contemplar a constituição de Conselhos, sendo que a APA prevê um Conselho genérico; a Floresta Nacional, um Conselho Consultivo; e a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável implicam a constituição de Conselhos Deliberativos. Nestas modalidades, a representação se faz por meio de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, nos casos das unidades que abrigam populações tradicionais, deve-se contar com a participação da população residente. Embora a Reserva da Biosfera seja um modelo de unidade de conservação adotado internacionalmente, a lei prevê que ela também disponha de um Conselho Deliberativo, formado pelos mesmos representantes previstos para as unidades que abrigam as populações tradicionais ou residentes.

A Lei Federal 11.445 de 05 de janeiro de **2007**, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o **Saneamento Básico**, fundadas na universalização do acesso ao saneamento básico, trouxe algumas inovações, também no campo do desenho institucional.

Um dos aspectos mais enfatizados diz respeito à “*gestão associada*”, entendida como a associação voluntária de entes federados, por meio de convênio de

cooperação ou consórcio público, conforme previsto no art. 241 da Constituição Federal. No capítulo da “*prestação regionalizada*” dos serviços públicos de saneamento, destaca alguns fatores determinantes para que se obtenha êxito na regionalização baseada em um único prestador do serviço para vários municípios, não necessariamente contíguos. O primeiro deles seria a possibilidade de uniformizar a fiscalização, a regulação e a remuneração dos serviços, e o segundo seria compatibilizar o planejamento na escala regional (art. 3º, 14).

O ente estadual poderá conceder cooperação técnica ao titular da prestação regionalizada, que poderá ser exercida por órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública, sociedade de economia mista estadual ou municipal, ou exercida por empresa concessionária dos serviços (art. 15, 16). O planejamento de orientação à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da federação que o elaborou, exceto quando regional que terá abrangência de todos os demais entes envolvidos.

Pelo caráter multidisciplinar da matéria, para que haja integração entre as políticas públicas, a lei ressalta a necessidade de articulação do saneamento com as demais ações vinculadas ao desenvolvimento urbano e regional, às políticas habitacionais de combate à pobreza, de proteção ambiental e de promoção à saúde, dentre outras. A depender do cumprimento das diretrizes e objetivos estabelecidos nesta lei, a alocação dos recursos não onerosos da União, bem como os financiamentos federais para subvenção de ações de saneamento básico, será sempre transferida para os municípios ou os estados (art. 48, 49, 50).

A lei estabeleceu como atribuição da União, e sob a coordenação do Ministério das Cidades, a elaboração do *Plano Nacional de Saneamento Básico* – PNSB, assim como criou o *Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico* – SINISA - para coletar e sistematizar dados, disponibilizar estatísticas, formular indicadores para o monitoramento das ações, promover e facilitar o acesso às informações sobre a política de saneamento básico. O Ministério das Cidades deve também coordenar a elaboração de planos regionais de saneamento, elaborados e executados de forma articulada com os estados e municípios, que envolvam regiões integradas de desenvolvimento econômico ou em que haja participação de órgão federal na prestação do serviço público de saneamento básico (art. 52, 53). Embora a lei registre a abreviatura do *Plano Nacional de Saneamento Básico* como PNSB, a sigla veiculada atualmente é “*Plansab*” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Apesar de ser matéria com uma profusão de interfaces com as questões ambientais, e de ter sido selecionada para compor a Vertente Ambiental, o órgão federal de coordenação geral de execução da política de saneamento é o Ministério das Cidades,

reforçando a priorização dos vínculos do saneamento com as políticas urbanas. O duplo aspecto do saneamento básico, que incorpora elementos da política urbana e da política ambiental, requer uma relação articulada e imprescindível entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades, para que a sua condução corresponda ao desafio de universalizar o acesso e contemplar o regramento ambiental. Em termos de gestão de bases de dados, é fundamental o trabalho articulado entre a *Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente* – RENIMA, que é parte do SISNAMA, e o SINISA, que é o sistema estabelecido para a da política de saneamento.

Esta lei 11.445/2007 não detalhou os agentes institucionais envolvidos e nem as formas de articulação entre os órgãos federais afetos à política de saneamento básico e ambiental, de tal modo que no capítulo “*Da Participação de Órgãos Colegiados no Controle Social*”, no que concerne à esfera da União, remete ao disposto na Lei Federal 10.683 de 28/05/2003 (art. 47, § 2º). Nesta lei, dentre as competências do Ministério das Cidades está a política setorial do saneamento ambiental, com participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a “*adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão do saneamento*” (art. 27, III, “b”, “f”), conjugando, assim, as políticas de gerenciamento dos recursos hídricos com as políticas de saneamento, dentro de um órgão federal responsável pela política urbana.

Se em 1967 havia um CONSANE, como órgão colegiado composto por 44 (quarenta e quatro) membros, atualmente esta estrutura colegiada do saneamento está acoplada ao Conselho das Cidades, que tem 86 (oitenta e seis) membros titulares, além de 9 (nove) observadores de governos estaduais. Desse conjunto, 46 (quarenta e seis) membros compõem o *Comitê Técnico de Saneamento Ambiental*, que tem a atribuição de discutir mais diretamente os temas afetos à matéria saneamento, sendo uma de suas representações, a do Ministério do Meio Ambiente.

Contudo, tendo em vista o caráter interministerial do saneamento básico, para efeito de desenvolvimento do *Plansab* foi articulado o envolvimento de órgãos do Ministério do Meio Ambiente, por meio da *Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano* e do *Departamento de Ambiente Urbano*, como interlocutores preferenciais com o Ministério das Cidades, constituindo-se um *Grupo de Trabalho Interministerial* – GTI, que contempla, também, outros setores ministeriais. Dentre os compromissos do país com os *Objetivos do Milênio* das Nações Unidas, foi instituído o “*Biênio Brasileiro do Saneamento*”, nos anos 2009-2010, regulamentado pelo Decreto 6.942 de 18/08/2009. Nesta perspectiva integradora entre os agentes ministeriais, diferentes ações entre os conselhos setoriais têm sido promovidas, como foi o lançamento, em 2008, do “*Pacto pelo Saneamento Básico*” que

se encontra na fase de elaboração de diagnóstico denominado “*Panorama do Saneamento Básico no Brasil*” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Reforçando essa articulação interministerial no tratamento do saneamento básico, além do envolvimento dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades, especialmente nos maiores centros urbanos, há também uma parcela dos programas de saneamento que são de responsabilidade da *Fundação Nacional de Saúde - FUNASA*, órgão pertencente à estrutura do Ministério da Saúde. Dentre seu escopo de atuação, estão os casos considerados especiais como as áreas indígenas, as comunidades remanescentes e quilombolas, bem como o desenvolvimento de ações de saneamento em municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Tem a responsabilidade de alocar recursos não onerosos para sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, melhorias sanitárias domiciliares e melhoria habitacional para controle da doença de Chagas, configurando um perfil de atendimento mais ligado à população rural nas regiões menos urbanizadas do país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011).

4.2.4. Abordagens Urbanísticas e Sociais (Pós-80)

A Lei Federal 6.938 de **1981**, que estabeleceu a **Política Nacional do Meio Ambiente**, foi pioneira e emblemática de um período que configurou um ponto de inflexão nas formas de tratamento da questão ambiental. Introduziu novos instrumentos de planejamento e gestão; definiu mecanismos de participação, informação e controle nos diferentes níveis administrativos; agregou e distribuiu atribuições à esfera municipal e estadual, concebendo um sistema de coordenação geral sob a responsabilidade da União. Cabe identificar como este conjunto de ingredientes inovadores, e que vem sendo assimilado nas práticas da gestão ambiental, se expressou, também, nas abordagens urbanísticas e sociais contidas em seus dispositivos.

Visto que a Lei 6.938/1981 precede a Constituição Federal de 1988, seus dispositivos têm sido objeto de sucessivas alterações e complementações ao longo dessas quase três décadas de vigência, conforme inclusões realizadas em 1989, 1990, 2000 e 2006. Assim como o capítulo constitucional sobre o meio ambiente, esta lei também tem um foco predominantemente ecobiológico.

Dentre os princípios norteadores da política ambiental, alguns abordam, de forma superficial, aspectos urbanísticos; outros remetem à ampliação da conscientização ambiental. Na medida em que o meio ambiente é considerado um patrimônio público, de uso coletivo, a lei menciona a importância da “*racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar*”, assim como do “*controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras*”, configurando condutas genéricas, todavia vinculadas à gestão do

espaço urbano. Na promoção da conscientização social, um dos princípios dispõe que a educação ambiental deva ser abordada em todos os níveis de ensino e na educação comunitária, sob uma perspectiva de capacitação da “*participação ativa na defesa do meio ambiente*” (art. 2º).

Dentre os objetivos da política nacional do meio ambiente, é mencionada a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; de difundir tecnologias de manejo; de divulgar informações e de promover a “*formação de uma consciência pública*” voltada para a preservação do meio ambiente (art. 4º).

Os anexos incluídos por duas leis do ano 2000 são formulários burocráticos a serem empregados, majoritariamente, nas práticas da gestão ambiental em área urbana, como parte dos processos de licenciamento das atividades, notadamente aquelas com potencial para poluir ou aquelas utilizadoras de recursos naturais em seus processos produtivos. Todavia, apesar de ser uma atividade de controle que, geralmente, está localizada no espaço intraurbano, ou periurbano, não há na lei qualquer tipo de previsão de uma conduta que integre tais ações ao tecido ou à dinâmica urbana onde se insere. Um sintoma de tal desarticulação é o fato da atividade mais relacionada ao meio urbano ser objeto de planilhas padronizadas inseridas em anexos da lei.

O uso prioritário da água em caso de escassez, segundo a Lei Federal 9.433 de **1997**, que instituiu a **Política Nacional dos Recursos Hídricos**, destaca a importância atribuída ao consumo humano e à dessedentação de animais, mantendo uma priorização pautada no interesse antrópico (art. 1º). Nas diretrizes gerais de ação para implantação da política, são abordados dois níveis de articulação que evocam o meio urbano. O primeiro remete à articulação do planejamento dos RH com os setores usuários e com o planejamento de âmbito regional, estadual e nacional; e o segundo refere-se à articulação entre a gestão dos RH e o uso do solo (art. 3º).

Embora a lei promova a integração das políticas locais de saneamento, de uso e ocupação do solo, de meio ambiente com as políticas de recursos hídricos de âmbito federal e estadual (art. 31), permaneceu ausente da listagem de diretrizes do art. 3º uma articulação mais explícita entre as unidades de planejamento, conformadas pelas bacias hidrográficas, e submetidas à gestão dos comitês de bacias, com o território municipal, sob gestão das prefeituras municipais. Além disso, como parte do conteúdo mínimo dos *Planos de Recursos Hídricos* a lei menciona a necessidade de elaboração de propostas que contemplem a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, no interesse de proteção dos RH, porém não os vincula aos planos diretores municipais (art. 7º). Essa ausência de referências mútuas reforça uma omissão que é de dupla mão, tanto das políticas hídricas e

ambientais, coordenadas pelos estados, como das políticas urbanas e territoriais, de responsabilidade dos municípios.

Sob o ponto de vista social, na implantação da política de outorga do direito de uso de RH são listadas algumas situações que independem da outorga; dentre elas, as que atenderem às necessidades de pequenos núcleos rurais, além daquelas captações, lançamentos ou acumulações considerados “*insignificantes*” (art. 12). Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água devem ser investidos na bacia em que foram gerados, de maneira que possam ser aplicados, a fundo perdido, em projetos e obras que beneficiem a coletividade por meio de alterações que melhorem a qualidade e o regime de vazão de um corpo de água (art. 22, § 2º).

Com relação aos mecanismos de participação, a lei estabelece a criação do *Conselho Nacional de Recursos Hídricos*, cuja composição extravasa os setores governamentais, incluindo representantes dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos. Ademais, o número de representantes do Poder Executivo federal não pode exceder a metade mais um do total dos membros do Conselho. Espelhando esta composição de âmbito nacional, os Comitês de Bacia Hidrográfica também devem contar com a participação dos usuários das águas de sua área de atuação e das entidades civis com atuação comprovada na bacia. Nos casos específicos das bacias que abrangem terras indígenas, a lei prevê a inclusão da participação da FUNAI, na parcela de representação da União, e das comunidades indígenas residentes ou dependentes da bacia (art. 34, 39).

Como as *Organizações Civis de Recursos Hídricos* são parte importante na composição do Conselho Nacional e dos Comitês de Bacia, a lei contém um capítulo específico para defini-las. Dentre as modalidades de organizações consideradas como tais, cabe destacar as associações regionais, locais ou setoriais de usuários, as organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de RH, e as ONGs com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade (art. 47).

Assim como a Lei 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes para o saneamento básico, incentiva a regionalização na prestação desses serviços por meio de consórcios entre entes federados, dentre as modalidades reconhecidas como organização civil de RH estão os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas (art. 47). A tônica na abrangência de uma escala territorial de âmbito intermunicipal, presente nestas leis, aponta para uma tendência ao estímulo e à promoção da gestão do saneamento e dos RH na escala regional.

No âmbito estadual, a Lei 9.509 de **1997**, que dispõe sobre a **Política Estadual do Meio Ambiente**, no *caput* do art. 2º que relaciona seus princípios, revigora a referência feita no art. 225 da Constituição Federal de 1988 sobre a “*sadia qualidade de*

vida”, e introduz a necessidade de garantir o “*desenvolvimento sustentável com justiça social*”, de preservar os “*interesses da seguridade social*” e de proteger a “*dignidade da vida humana*”, sublinhando tais referenciais como os pilares dos princípios estabelecidos.

Dentre eles, sob a ótica da abordagem social, vale mencionar a importância da “*informação da população*” no controle ambiental, bem como o papel da educação e da conscientização no processo de capacitação da população para o “*exercício da cidadania*”. Esses princípios se coadunam com um dos objetivos citados que dispõe sobre a conscientização pública por meio da “*divulgação de relatórios anuais sobre a qualidade ambiental no Estado, da divulgação de dados e informações ambientais e da promoção de campanhas educativas*”. Neste quesito tem havido um esforço para a concretização de tais termos, com as sucessivas publicações dos *Relatórios de Qualidade Ambiental – RQA*. Contudo, são informações especializadas, sem maior ressonância em grupos sociais alheios à gestão ou à pesquisa.

Outro aspecto que envolve a ampliação da participação social está presente nas convocações de Audiência Pública em processos de licenciamento ambiental, sempre que o CONSEMA julgar necessário, ou por iniciativa de outros órgãos. Tais audiências poderão ser convocadas, tanto por setores de administração direta, indireta e fundacional dos entes federativos, como por outros organismos legalmente aptos a convocá-las:

- ONGs legalmente constituídas voltadas à proteção ambiental;
- Cinquenta ou mais cidadãos devidamente identificados;
- Partidos políticos, deputados estaduais, federais e senadores;
- Organizações sindicais legalmente constituídas.

Nos dispositivos que tratam da aplicação de penalidades e multas, são mencionados alguns critérios para a atribuição do nível de gravidade da infração cometida. Além da intensidade do dano, das circunstâncias e dos antecedentes do infrator, deve-se levar em consideração, também, a “*capacidade econômica do infrator*” (art. 29).

Sob a ótica das abordagens urbanísticas, um dos princípios menciona a “*instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte*”. Outro aspecto abordado no rol de princípios menciona o estímulo para a recuperação da vegetação urbana, sugerindo o “*plantio de árvores, preferencialmente frutíferas, objetivando especialmente a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal*”. Assim como observado na lei anterior, embora haja princípios e diretrizes que contemplam os vínculos urbanísticos e ambientais, eles permanecem em um plano de generalidade que tangencia, mas não atinge diretamente o cerne da questão, dificultando sua incorporação nos procedimentos práticos da gestão territorial.

Como apenas oito meses separam a promulgação da Lei Estadual 9.866 de 1997, que trata das diretrizes e normas de **Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais** do estado, e a lei que instituiu a Política Estadual do Meio Ambiente, suas colocações genéricas a respeito da questão social e urbanística são semelhantes no que tange à compatibilização com as políticas de uso do solo e de promoção da gestão participativa.

Nesse universo de similaridades, cabe destacar algumas referências mais específicas incluídas nessa lei. Um dos objetivos listados menciona a integração dos “*programas e políticas habitacionais à preservação do meio ambiente*”, trazendo a gestão ambiental para um plano mais concreto, principalmente ao evocar, mesmo que indiretamente, os denominados “*riscos mútuos*” ou a “*sinergia de problemas*”, noções discutidas na Vertente Urbanística (art. 1º, V).

Embora na lei federal que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos, que também é de 1997, a prioridade no uso da água fosse o “*consumo humano e a dessedentação de animais*”, na peculiaridade do foco desta lei paulista, a prioridade para o uso das águas dos mananciais é o “*abastecimento público em detrimento de qualquer outro interesse*”, objetivo que apresenta um componente decisivo para a gestão territorial com implicações diretas na política de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Sob o viés participativo, ao abordar os comitês de bacia hidrográfica, relaciona as entidades da sociedade civil, com direito à voz e voto, compondo uma representação diversificada que contempla (art. 7º, § 2º):

- Entidades de classe especializadas em saneamento básico, recursos hídricos e planejamento físico e territorial;
- Entidades de classe patronais e empresariais;
- ONGs e associações não governamentais defensoras do meio ambiente;
- Associações comunitárias e associações de moradores;
- Universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Uma questão essencial de âmbito regional, que envolve a busca de interação entre a gestão dos recursos hídricos e a legislação municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, está presente no art. 19 e foi observada na abordagem do desenho institucional. Contudo, cabe reiterar que tal articulação, embora desejável e necessária, ainda carece de um processo de afinidade e aproximação que permita consolidar canais de interlocução entre estas as bacias hidrográficas e os municípios.

Assim como o art. 29, da lei da Política Estadual do Meio Ambiente, estabeleceu critérios para classificação das infrações cometidas contra o meio ambiente,

nesta lei foram definidas seis “*circunstâncias atenuantes*”, dentre elas, o “*menor grau de instrução e escolaridade do infrator*”, o que, na maioria dos casos, implica na sua condição social. Dentre as oito “*circunstâncias agravantes*”, uma tem relação direta com a esfera pública da sociedade, nos casos de ocorrência de “*consequências graves para a saúde pública ou para o manancial*”, configurando um dano que extrapola a propriedade privada e a propriedade alheia, e se inscreve na dimensão maior que envolve o conjunto da sociedade no que diz respeito à saúde pública ou ao abastecimento público.

Sob o ponto de vista da abordagem social, a Lei Federal 9.985 de 18 de julho de **2000**, que instituiu o Sistema Nacional de **Unidades de Conservação** da natureza, apresenta um triplo viés ao focar os aspectos da educação ambiental, da pesquisa científica e da preservação sociocultural das populações tradicionais. Além das abordagens específicas do campo ambiental, regendo a proteção da biodiversidade, os ecossistemas e os recursos genéticos, os temas de cunho social também estão presentes nos objetivos e diretrizes da política de implantação do sistema de unidades de conservação (art. 4º, 5º).

A lei regula os aspectos sociais de acordo com a tipologia de unidade, e algumas apresentam restrições à visitação pública. Com isso, limitam as possibilidades do desenvolvimento das atividades de educação ambiental, assim como podem restringir a pesquisa científica, a depender de autorização prévia e do plano de manejo estabelecido para a unidade. A preservação sociocultural das populações tradicionais é destacada naquelas unidades em que tal condição faça parte da gênese motivadora da sua criação, como é o caso da *Reserva Extrativista* e da *Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Cabe observar que a presença das populações tradicionais nessas duas modalidades de reservas é regulada por contrato, implicando sua obrigatoriedade em participar da “*preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação*” (art. 23).

Além de estudos técnicos, a criação de uma unidade de conservação é precedida por “*consulta pública*” para que sejam identificados a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Nesse processo, o Poder Público tem a obrigação de dar as “*informações adequadas e inteligíveis*” para a população envolvida e outras partes interessadas. Curiosamente, nos casos de *Estação Ecológica* ou de *Reserva Biológica* esta consulta pública não é obrigatória. Uma das razões para essa determinação legal pode ser creditada à maior ausência de presença humana e menor interação com as comunidades vizinhas (art. 22).

O *Plano de Manejo* deve abranger a área da unidade, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, além de medidas que promovam sua integração à vida social e econômica das comunidades vizinhas, o que não deve ocorrer no caso da *Estação Ecológica* e da *Reserva Biológica* mencionadas no parágrafo anterior. Em

contrapartida, nas modalidades que apresentam maior interação social, como é o caso da *Reserva Extrativista*, da *Reserva de Desenvolvimento Sustentável* e das *Áreas de Proteção Ambiental*, deverá ser assegurada “*ampla participação da população residente*”. Nos casos que se enquadrem nestas condições, as *Florestas Nacionais* e as *Áreas de Relevante Interesse Ecológico* devem cumprir as mesmas determinações acerca da participação dos seus residentes (art. 27).

No período de elaboração do plano de manejo, todas as atividades e obras destinadas às unidades de conservação de *Proteção Integral* devem se restringir àquelas destinadas a assegurar a integridade dos recursos naturais que se pretende preservar. Nos casos em que haja população tradicional residente na área, também deverão ser assegurados os meios para que possam satisfazer suas “*necessidades materiais, sociais e culturais*” (art. 28). Entretanto, se pelas determinações do plano de manejo essa permanência não for admitida, a lei prevê indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes, devendo o Poder Público se responsabilizar pela realocação “*em local e condições acordados entre as partes*” (art. 42).

Sob o ponto de vista da interação entre essas unidades e o meio urbano, algumas admitem a implantação de redes de infraestrutura, mas a lei exige aprovação prévia do órgão licenciador responsável, podendo demandar elaboração de estudos de impacto ambiental. Assim como, para efeitos legais, uma unidade de conservação do grupo de *Proteção Integral*, será sempre considerada zona rural. Tal exigência vale também para a zona de amortecimento que, após sua formalização, não poderá ser transformada em zona urbana (art. 46, 49).

A Lei Federal 11.445 de 05 de janeiro de **2007**, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o **Saneamento Básico**, enfatizou de forma contundente as abordagens de cunho social e, em menor grau, as de cunho urbanístico. Seus princípios fundamentais estão vinculados pela “*universalização do acesso*”, pautada na eficácia das ações centradas em um campo de atuação majoritariamente urbano ou periurbano. O inciso VI do art. 2º é emblemático dos vínculos da política de saneamento básico proposta nesta lei e os aspectos de cunho socioterritorial, ao dispor como um dos seus princípios fundamentais:

Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

Para garantir a transparência das ações, foi previsto o “*controle social*” por meio de mecanismos e procedimentos garantidores de informações adequadas à sociedade nos processos de formulação de políticas, no planejamento, na regulação, na avaliação e na fiscalização. A lei propõe, também, a realização de audiências, consultas públicas e o uso

da internet para facilitar as interações. Além disso, os usuários passaram a ter garantias de prévio conhecimento de seus direitos e deveres; das penalidades a que podem estar sujeitos; do acesso a manual de prestação de serviços ao usuário, bem como a relatório periódico sobre a qualidade dos serviços prestados. Outra forma de concretização desse controle social ocorre por meio da participação em órgão colegiado de caráter consultivo com representantes dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais correlatos, de prestadores de serviços, de usuários, de entidades técnicas e de organizações de defesa do consumidor (art. 3º, IV; art. 19, 27, 47, 51).

Para respaldar a universalização do acesso, a lei introduziu os “*subsídios*” como um dos instrumentos econômicos de política social. Apesar de a prestação de serviços de saneamento básico ser precedida por celebração de contrato, a lei previu exceções em casos de usuários organizados em cooperativas ou associações, localizadas em um determinado condomínio, ou localidade de pequeno porte ocupada por população de baixa renda, sem capacidade de pagamento pelos procedimentos convencionais (art. 3º, VII; art. 10). Ainda contemplando as situações atípicas, a lei previu que, na ausência de oferta dos serviços de saneamento básico, as soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação dos esgotos sanitários seriam admitidas, desde que observadas as normas editadas pela entidade reguladora (art. 45).

Nos casos de inadimplência de estabelecimentos de saúde, de instituições educacionais ou de usuários residenciais de baixa renda, a lei dispõe que o fornecimento de água precisa ser preservado para manutenção da saúde das pessoas atingidas. Nesta perspectiva, as tarifas, preços públicos e taxas dos serviços devem observar uma série de diretrizes, dentre as quais, a prioridade para atender as “*funções essenciais relacionadas à saúde pública*” e a “*ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços*”. No último caso, poderiam ser adotados os subsídios tarifários para cobrir o custo integral dos serviços. A “*capacidade de pagamento dos consumidores*” é um dos fatores a ser levado em consideração na estrutura de remuneração dos serviços públicos de saneamento básico, por meio de alternativas para a utilização dos subsídios, de acordo com as características dos beneficiários e da origem dos recursos (art. 29, 30, 31, 40).

Dentre os quatro objetivos da regulação da prestação dos serviços, três deles se reportaram aos aspectos de cunho social, contemplando a “*satisfação dos usuários*”, a prevenção do “*abuso do poder econômico*” e a obtenção da eficácia dos serviços que permitam a “*apropriação social dos ganhos de produtividade*”, conceitos bastante inovadores dentro do arcabouço legal que tradicionalmente tratava a matéria (art. 22).

Essa lei revela um esforço em buscar alternativas concretas para viabilizar a universalização do acesso, promovendo políticas tarifárias dentro de critérios flexíveis que

procuram garantir uma remuneração mais justa e adequada para cada caso. Outro exemplo de tal conduta está nas formas de cobrança dos serviços de limpeza urbana, de resíduos sólidos e de drenagem das águas pluviais urbanas. Nesses casos, a lei estabelece que a cobrança por tais serviços públicos deva considerar “o nível de renda da população da área atendida”, as “características dos lotes urbanos; e as áreas que podem ser nele edificadas”, o que implica avaliar a condição social do usuário e o valor imobiliário agregado à propriedade em questão (art. 35, 36).

Além da condução geral da política de saneamento básico, a lei trouxe um capítulo específico, “*Da Política Federal de Saneamento Básico*”, no qual define diretrizes que corroboram e revigoram o teor dos dispositivos destacados anteriormente, ao enfatizar a “*prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico*”. Estabeleceu, também, que o atendimento à população rural dispersa deve ser garantido por meio de “*soluções compatíveis*” com as características sociais e econômicas. Os critérios para definição de prioridades consideraram fatores como “*nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais*” (art. 48).

A efetividade desta política de saneamento básico depende da conjunção de diferentes fatores decorrentes de cada contexto específico, porém, dentre o conjunto de peças legais discutidas nesta Série Pós-Anos 80, esta lei se destacou pela disponibilização de mecanismos e procedimentos direcionados à promoção da equidade social nos territórios urbanos ou periurbanos. Entretanto, a despeito dos dispositivos legais que procuram garantir o direito aos serviços públicos de saneamento básico, a realidade sugere um risco latente de precarização do serviço como contrapartida à universalização do acesso. As medidas de proteção, diante de eventual comprometimento da qualidade dos serviços, foram disponibilizadas nas formas de participação e de controle social.

Diferentemente das anteriores, a próxima série legislativa a ser analisada, que corresponde à última da Vertente Ambiental, não se caracteriza pela diversidade temática produzida em um determinado período, como as duas precedentes, mas por abordar um único tema ao longo de 76 (setenta e seis) anos de transformação. O tema selecionado, as Áreas de Preservação Permanentes - APPs, por sua significativa interação com o uso, a ocupação e com a estruturação da morfologia urbana, é uma das formas de expressão dos inúmeros conflitos existentes entre o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental. Os espaços caracterizados como APPs, detentores de vulnerabilidade ambiental, têm sido regulados ao longo de quase oito décadas, por meio de diferentes suportes legais, que buscam sua proteção, sem garantir o êxito pretendido. Esse descompasso entre legislação e realidade propicia uma investigação crítica que problematize o tema e

identifique suas lacunas e incongruências. Nesse sentido, cabe analisar nesta série legislativa os desdobramentos da regulação destinados à preservação ambiental destes espaços que permanecem no centro de uma conturbada relação entre o meio ambiente natural e a produção e apropriação dos espaços construídos.

4.3. SÉRIE APPS – ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A denominada Série APPs buscará discutir as formas de tratamento das áreas de preservação permanente a partir do Decreto Federal 23.793 de 23/01/1934, conhecido como o Código Florestal; da Lei Federal 4.771 de 15/09/1965, o “Novo Código Florestal”; e de três Resoluções CONAMA que trataram do assunto: a 303 de 2002 e a 369 de 2006, que o trataram de forma direta; e a 412 de 2009, de forma indireta.

A título de esclarecimento preliminar, cabe observar alguns aspectos relativos aos documentos legais selecionados para compor a análise da Série APPs. O primeiro deles diz respeito à inclusão de um decreto e uma lei que já foram abordados na Série Pré-Anos 80, que são o Código Florestal de 1934 e o “Novo Código Florestal” de 1965, que voltarão a ser discutidos e analisados por sua relevância para o tema das APPs, naquilo que for pertinente. Considera-se que, no Código de 1934, encontram-se os elementos conceituais seminais das áreas de preservação permanente e que tiveram reflexos posteriores no “Novo Código Florestal” de 1965. Este último ainda permanece em vigor, apesar das alterações dadas por diferentes leis nestes 45 (quarenta e cinco) anos de vigência. Diante disso, conforme já observado na Série Pré-Anos 80, aquela análise se baseou na versão do texto original de 1965, desprezando as inclusões que vieram em outras décadas. Contudo, nesta Série APPs, a lei deverá ser analisada em sua totalidade, contemplando as alterações posteriores, tendo em vista que o foco principal deixou de ser cronológico e passou a ser temático.

Além do ajuste de leitura necessário a esta lei de 1965, cabe mencionar que, embora o processo analítico seja permeado pelos mesmos quatro aspectos abordados em todas as séries, cada um dos cinco textos legais que compõem a Série APPs será analisado sob a ótica prioritária de buscar entender o tratamento dado às APPs e sua transformação no campo conceitual, operacional e institucional ao longo do tempo.

Outro aspecto a ser observado diz respeito à diferença existente entre esses dispositivos legais, na medida em que os dois códigos abordam a questão florestal de uma forma genérica e abrangente, enquanto duas das resoluções CONAMA, além das diferenças de contexto histórico, são determinações legais focadas na questão das APPs. As resoluções trazem abordagens com implicações diretas na gestão territorial e ambiental das

APPs, sob o viés do dimensionamento restritivo para ocupação das áreas protegidas e da sua relação com o uso, a ocupação, a intervenção e a manutenção do espaço urbano.

O quadro seguinte relaciona o conjunto de peças legais selecionadas para esta Série APPs, composta de um decreto, uma lei e três resoluções CONAMA, com suas respectivas ementas e número de artigos.

Legislação	Ementa	Nº Artigos	Data da Promulgação
Decreto 23.793/1934	Aprova o Código Florestal que com este baixa	110	23 / 01 / 1934
Lei Federal 4.771/1965	Institui o Novo Código Florestal	50	15 / 09 / 1965
Resolução CONAMA 303/2002	Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente	5	20 / 03 / 2002
Resolução CONAMA 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP	18	28 / 03 / 2006
Resolução CONAMA 412/2009	Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social	12	13 / 05 / 2009

Quadro 35 – Componentes legais da Série APPs

Dentro de um debate que tem assumido cada vez mais visibilidade, a legislação que regula as APPs tem suscitado diferentes controvérsias, tanto em relação ao “Novo Código Florestal” de 1965, como às Resoluções CONAMA. No que diz respeito ao primeiro, mais conhecido atualmente como “Código Florestal de 1965”, apesar das alterações posteriores que buscaram atualizar seus dispositivos, sua aplicabilidade ainda permanece polêmica, especialmente em relação às áreas urbanas.

À época de sua formulação, nos anos 1960, as áreas a serem preservadas não foram abordadas segundo a especificidade de sua localização urbana ou rural, mas sob um contexto espacial genérico, independentemente de sua inserção físico-territorial. Cabe lembrar que, apesar de o Código de 1965 ter extrapolado o universo florestal da versão de 1934, que se reportava às “florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente”, sua gênese provém de um país majoritariamente rural, e o que poderia ter sido uma legislação transitória perdurou até o presente, mesmo que de forma retalhada por sucessivas alterações.

Essas adequações começaram a ocorrer a partir da década de 1960, logo após sua promulgação e, posteriormente, em 1972, 1973, 1989, 2000, 2001 e 2006, cabendo observar que a transformação mais substancial de todas foi produzida por meio da

Medida Provisória 2.166-67 de 2001. Nos itens seguintes, segundo uma ordem cronológica, estão relacionadas as leis e a medida provisória que alteraram o texto original de 1965:

- Artigo revogado pela Lei Federal 5.106 de 02/09/1966
- Artigo revogado pela Lei Federal 5.868 de 12/12/1972
- Alínea acrescentada pela Lei Federal 5.870 de 26/03/1973
- Novas redações dadas pela Lei Federal 7.803 de 18/07/1989
- Artigos revogados pela Lei Federal 9.985 de 18/07/2000
- Novas redações dadas pela Medida Provisória 2.166-67 de 24/08/2001
- Nova redação dada pela Lei Federal nº 11.284 02/03/2006

As referências às áreas urbanas só foram introduzidas a partir da Lei 7.803 de 18/07/1989, quando o Brasil já se encontrava em uma condição, majoritariamente, urbana. Foi uma inclusão pontual, que focou o dimensionamento das faixas de proteção e a incorporação de um parágrafo único no art. 2º, específico sobre as áreas urbanas. A partir de 1999, a premência dessa atualização motivou processos de discussão na alçada do CONAMA, resultando na Medida Provisória (MP) 2.166-67 de 24/08/2001, que alterou os artigos 1º, 4º, 14, 16 e 44, mantendo, assim, os termos do art. 2º e seu parágrafo único.

Na época houve um consenso a respeito da necessidade de reavaliação da forma de tratamento das APPs urbanas, porém, segundo Mello (2005), a complexidade da questão em si, acrescida do desafio do alcance nacional, desencorajou qualquer tentativa de alterações sem que houvesse um maior aprofundamento das pesquisas sobre o assunto. Contudo, a inclusão realizada pela MP/2001 procurou avançar no entendimento conceitual atribuindo uma definição genérica para a APP, sem discriminar as áreas urbanas e rurais:

Área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 1º, § 2º, Inc. II).

A despeito do esforço de atualização dado pela MP/2001 e das sucessivas complementações posteriores dadas pelas Resoluções CONAMA, a polêmica acerca das APPs urbanas tem permanecido, motivando o debate nos espaços acadêmicos e na esfera das práticas administrativas de todos os níveis de gestão, embora sob temáticas e focos distintos. Ao discutir as APPs nos meios urbanos, sob a ótica dos conceitos técnicos e da legislação aplicável, Pinheiro (2007) se reporta também às atividades agropecuárias desenvolvidas nos espaços rurais, que sempre usaram e impactaram os recursos naturais até a exaustão:

... desse modo provocou toda sorte de impactos ambientais: assoreamento de cursos d'água, instalação de processos erosivos, desmatamentos de matas ciliares comprometendo o fluxo gênico da flora e da fauna e pauperização dos solos, sobretudo os de baixa fertilidade natural.

Com relação à definição de APP adotada pela MP/2001, Mello (2005) observa que, apesar da referência ao bem-estar humano, essa formulação procura resguardar o denominado “*princípio de intangibilidade*”, que implica restringir não apenas a retirada de vegetação, mas, também, qualquer forma de uso e ocupação destes espaços, comprometendo o que esta autora denomina “*funções de urbanidade*”. Para ela, no caso das APPS lindeiras aos corpos d'água urbanos, as condutas baseadas neste princípio, teriam como resultado o afastamento da população, promovendo o efeito inverso do bem-estar humano e da proteção ambiental desejada.

... a qualificação das margens, permitindo a configuração de espaços que promovam o convívio social e o sentimento de pertencimento por parte da coletividade são instrumentos estratégicos de proteção mais efetiva dos recursos hídricos (MELLO, 2005, p. 60).

Para Grostein e Travassos (2007), assim como para Pinheiro (2007), o problema maior reside nas incongruências gritantes entre os diferentes dispositivos legais que regem o assunto, sob o ponto de vista ambiental e urbanístico, embaralhando e conflitando determinações de âmbito federal e estadual e, no caso da cidade de São Paulo, com a legislação municipal. Para Alvim (2007), assim como para Carneiro (et al., 2008), a abordagem da questão se faz por meio das limitações e desafios presentes na obtenção de uma gestão integrada, diante da ausência de complementaridade entre os instrumentos de gestão ambiental e de controle do uso e ocupação do solo.

Sob o ponto de vista dos novos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, Martins e Ferrara (2007b) discutem o conflito e as interações presentes na proteção dos recursos hídricos e no acesso à moradia, com foco na Região Metropolitana de São Paulo. Diante da desigualdade da sociedade brasileira, os interesses e os direitos difusos trazem à tona um desafio para os entendimentos e a aplicabilidade do aparato legal que dá suporte ao contraditório universo do direito de propriedade, e sua outra face: o direito à moradia.

Na perspectiva de um território que vai se definindo por meio de “*tensões e disputas*”, para Martins (2008, p. 260, 261) o conceito de meio ambiente é uma construção social, cujo conteúdo pode levar a resultados equivocados, opostos àqueles pretendidos, na medida em possa associá-lo “... à *noção de natureza pura, intocada, em que prevalece um perfeito equilíbrio, devendo ser resguardada de qualquer ação humana, necessariamente má e destruidora...*”. Tais interpretações procuram legitimar tomadas de decisões que desconsideram as relações desiguais presentes nos conflitos socioambientais, ao envolver os assentamentos informais praticados pela população de baixa renda.

Para Moretti e Zandonade (2007), o problema das APPs urbanas se instala sob uma tensão que cria uma dicotomia indesejável entre a “*opção pela preservação*” e a “*opção rentista do solo construído*”, como duas formas de abordagem antagônicas, sem possibilidades de conciliação e tratamento integrado. Enfatizando a importância da análise sob cada contexto, defendem a busca de um foco que contemple a função social das APPs, entendendo o “*social*” de forma amplificada ao contemplar a “*sustentabilidade social, ambiental e econômica*”. Na mesma linha de proposição, Carvalho e Santos (2007) defendem o desenvolvimento de uma metodologia de abordagem que adote critérios para a gestão integrada das APPs urbanas, identificando a diversidade de casos que a dinâmica urbana constitui, desde áreas mais próximas das condições naturais, passando por outras em processo de urbanização, até aquelas já consolidadas.

Corroborando os entendimentos anteriores, para Mello (2005) uma das maiores fragilidades do Código Florestal continua sendo a falta de tratamento diferenciado para as áreas urbanas, tanto no contexto local, diante das diferenças entre setores urbanos mais ou menos consolidados, como diante da diversidade de biomas presentes nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a determinação de um valor para a largura das faixas de APPs, como único critério de proteção, resulta insuficiente diante da complexidade e especificidades do meio urbano, exigindo um tratamento que busque, no mínimo, identificar as demais variáveis envolvidas na questão.

Além disso, o excessivo rigor do conjunto normativo, que constitui o aparato de proteção legal das APPs, tem contribuído para a percepção de questionamentos sob duas óticas distintas. A primeira delas, decorrente da ação de diferentes setores e segmentos sociais, que têm exercido pressões, sob argumentações e interesses diversos, na expectativa de obtenção de maior flexibilidade nas exigências estabelecidas. A segunda, diz respeito a um questionamento resultante de uma abordagem crítica que identifica uma correlação entre o rigor excessivo e a frequência das transgressões, na medida em que as leis difíceis de serem cumpridas são as primeiras a comprometerem seu grau de efetividade.

A polêmica acerca das APPs, notadamente as urbanas, tem despertado o interesse e o debate entre pesquisadores e especialistas das áreas afetas à política urbana, territorial e ambiental, na busca dos ingredientes essenciais que subsidiem a formulação de parâmetros e variáveis aplicáveis na diversidade de modalidades e ocorrências de APPs. A relevância desse tema, com sua pluralidade de aspectos e conflitos a serem discutidos, fez destas áreas protegidas um dos temas de abordagem nestas séries legislativas

4.3.1. Direito de Propriedade (APPs)

Apesar de o **Código Florestal** de 1934 já ter sido objeto de discussão na Série Pré-Anos 80, sua retomada segundo o tema das APPs deve trazer novos elementos que contribuam para a especificidade da abordagem. Nesse sentido, vale lembrar alguns aspectos que diferenciam o foco das duas séries de análise legislativa.

O Decreto 23.793 de 1934, que estabeleceu o primeiro Código Florestal brasileiro, caracteriza-se por trazer à tona a questão das florestas sob um viés de conservação pautado, sobretudo, no foco econômico produtivo de sua exploração, ao passo que as APPs requerem situações físico-espaciais específicas, delimitando uma ação preservacionista mais pontual, ainda incipiente neste período da legislação brasileira.

Dentre seus dispositivos legais, a abordagem mais direta em relação às áreas de preservação estava presente no rol de finalidades previstas para as “*florestas protetoras*”, que deveriam atuar na conservação do regime das águas; na redução dos riscos de erosão; na fixação das dunas; na manutenção da salubridade pública; na proteção de sítios a serem conservados por sua beleza e no abrigo de espécimes raros da fauna “*indígena*”, lembrando que este termo era empregado para indicar que era uma fauna nativa (art. 4º). Sob tais definições, as finalidades previstas para as *florestas protetoras* neste Código de 1934 podem ser consideradas como uma forma embrionária das futuras funções a serem estabelecidas para as APPs na legislação mais recente. Se as *florestas protetoras* contribuíam para a proteção dos recursos hídricos e de outros elementos naturais, cabe investigar como estavam submetidas sob o ponto de vista da propriedade da terra. As *florestas protetoras*, assim como as *florestas remanescentes*, eram de conservação perene e inalienáveis, o que estimulava sua manutenção como propriedade pública ou sua desapropriação, em caso de propriedade privada. No entanto, a lei admitia que permanecessem como propriedade privada, desde que o adquirente, seus herdeiros e sucessores se obrigassem a mantê-las segundo o regime estabelecido nos termos da lei (art. 8º, 11, 12).

Como o interesse produtivo de exploração florestal era acentuado, até mesmo as *florestas protetoras* e as *florestas remanescentes* poderiam ser exploradas, embora classificadas na categoria de “*exploração limitada*” e dependentes do cumprimento de algumas condições para sua permissão. Dentre elas, que houvesse autorização expressa do Ministério da Agricultura, que trouxesse “*grande vantagem para a fazenda pública*”, ou, com permissão a título precário, que houvesse “*motivo de interesse científico*” ou aproveitamento de produtos para “*fins terapêuticos*” (art. 52, 53, 54). Nesse caso, havia prioridade para os aspectos financeiros, científicos e medicinais.

Pela definição de *florestas remanescentes* presente no Código Florestal de 1934 (art. 5º), pode-se inferir que, sob a ótica conceitual, as *florestas protetoras* configuravam a modalidade mais próxima das atuais condições que caracterizam as APPs. Nessa perspectiva, por suas finalidades de proteção aos recursos naturais da flora e da fauna (art. 4º); pelo fato de ser de conservação perene; pela promoção de sua manutenção como propriedade pública (art. 8º); pela proibição do corte de árvores, mesmo que em formação (art. 22); e pelo conjunto das demais condições atribuídas ao papel protecionista das *florestas protetoras*, pode-se admitir que foram as precursoras do que, futuramente, se denominaria “*florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente*” e, posteriormente, as “*áreas de preservação permanente*”.

A Lei Federal 4.771 de **1965**, que instituiu o novo **Código Florestal**, e que tem permanecido vigente por tantas décadas mesmo após sucessivas revogações e inclusões, introduziu esses dois conjuntos de termos, estando o primeiro deles já presente no texto original da lei, nos artigos 2º e 3º. Contudo, a presença em lei de definição textual de “*área de preservação permanente*” só foi dada pela Medida Provisória 2.166-67 de 24/08/2001, na complementação que fez ao art. 1º, transcrita no início desta seção.

As inclusões produzidas pela MP/2001 neste artigo de abertura da lei trouxeram definições para conjuntos de termos e expressões que já eram utilizados nas práticas e nas reflexões voltadas para a política e a gestão ambiental, inserindo ingredientes de cunho social. Tais elementos expressam o esforço em mantê-la atualizada, em sintonia com as questões contemporâneas, introduzindo um novo repertório de preocupações, a despeito de seu quase meio século de vigência. Os termos e expressões definidos passaram a tratar de conteúdos socioambientais como a “*pequena propriedade rural ou posse rural familiar*”; a própria “*área de preservação permanente*”; a “*reserva legal*”; a “*utilidade pública*”; o “*interesse social*”; e a “*Amazônia Legal*”.

Alguns termos se relacionam a determinadas formas de propriedade, como é o caso da “*pequena propriedade rural*” e da “*posse rural familiar*”, contemplando especificidades dimensionais por região, e expressando uma assimilação da política social e fundiária em uma lei de cunho ambiental. Trouxe, também, o entendimento para “*área de preservação permanente*”, destacando sua função ambiental na preservação dos recursos hídricos de outros espaços ambientalmente vulneráveis; para a “*Reserva Legal*” e seu papel na conservação e reabilitação dos processos ecológicos na área rural; para as características das atividades e tipologias de ações que podem ser identificadas como de “*utilidade pública*” e de “*interesse social*” e, por fim, a descrição da configuração territorial da “*Amazônia Legal*” (art. 1º).

Diante da diversidade socioterritorial brasileira, e suas decorrências na consecução da política ambiental, a MP/2001 introduziu a regionalização das exigências, dando tratamento diferenciado para as regiões no que tange os valores atribuídos às dimensões superficiais e aos percentuais das propriedades, tanto para aquelas que caracterizam as pequenas propriedades rurais, como para as reservas legais (art. 1º, 16).

Os dois temas mais polêmicos tratados por esta lei, que têm sido objeto de alterações e complementações sucessivas, dizem respeito à constituição de APPs e de áreas destinadas à reserva legal, pois interferem diretamente nas formas de uso e ocupação da propriedade privada. No caso das APPs, o conflito tem se dado, tanto no meio urbano, como no meio rural. As controvérsias existentes em relação a esses dispositivos têm se manifestado por meio de tramitação de novas Emendas Parlamentares no Congresso Nacional, buscando alterar os percentuais de Reserva Legal da propriedade rural, especialmente para a nova fronteira agrária que tem se expandido pelos estados da Amazônia Legal.

As manifestações têm aflorado sob diferentes formatos, dentre eles as iniciativas estaduais de legislar pela redução das larguras de faixas de proteção, sob argumentos demagógicos, porém convincentes para a maioria dos pequenos proprietários rurais, sensibilizados com a possibilidade de incremento da produtividade, como foi o caso do estado de Santa Catarina. Tais condutas têm ocorrido, a despeito de serem normas mantidas sob uma condição de fragilidade jurídica, diante do princípio da hierarquia federativa.

As pressões provenientes de segmentos que se posicionam, política e ideologicamente, nas extremidades do espectro de interesses, estão configuradas, de um lado, pelo setor ruralista, especialmente empenhado no aumento da produtividade do agronegócio, com suas bases corporativas e representações instaladas no Poder Legislativo e Executivo Federal; e de outro, o setor ambientalista, com suas organizações não governamentais, alguns setores governamentais e entidades e associações vinculadas à causa ambientalista.

Enquanto na prática política interagem os diferentes interesses que se enfrentam nos espaços de participação democrática, o universo normativo vai se transformando segundo as pressões mais intensas, que adquirem hegemonia para conquistar novas inclusões nos textos legais. Nesse processo, dispositivo também incluído pela MP/2001 estabelece que, para a aprovação da localização da reserva legal na propriedade rural, deverá ser considerada a “*função social da propriedade*”. Os critérios e os instrumentos a darem respaldo a esta função dependem do Plano de Bacia Hidrográfica; do Plano Diretor Municipal; do Zoneamento Ecológico-Econômico; do Zoneamento Ambiental e

da proximidade com outra Reserva Legal, com APP, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida (art. 16, § 4º).

Vale observar a introdução do princípio da função social da propriedade por meio desta MP/2001, que foi publicada apenas um mês após o Estatuto da Cidade, revelando a força deste princípio na legislação elaborada no período, permeando tanto a política urbana, como a política ambiental.

Assim como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 disponibilizaram para o meio urbano o recurso do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, como um instrumento destinado ao controle da ociosidade da propriedade, a MP/2001 introduziu um instrumento semelhante para o meio rural. Nesta versão, fica vedada a conversão de florestas, ou de vegetação nativa, em outro uso do solo, se a propriedade tiver áreas abandonadas, subutilizadas ou inadequadas diante da “*capacidade de suporte do solo*” (art. 37-A). Tais similaridades entre os mecanismos de controle da ociosidade da propriedade revelam campos de interação nos procedimentos provenientes da vertente urbanística e ambiental ou entre os instrumentos de indução da política urbana e da política ambiental.

Para se discutir as relações existentes entre as **Resoluções CONAMA** e o direito de propriedade, cabe destacar uma polêmica controversa, que questiona a adoção destas Resoluções como instrumentos normativos com força de lei. Tal aspecto tem levado a inúmeras contendas judiciais, notadamente pelo fato de envolver processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e de atividades, com restrições que afetam diretamente a propriedade privada e, como tal, implicando obstaculizar interesses de diferentes calibres.

Para subsidiar o entendimento a ser admitido nesta pesquisa, vale observar que as competências do CONAMA foram atribuídas pela Lei Federal 6.938 de 31/08/1981 e pela regulamentação dada pelo Decreto 99.274 de 06/06/1990 e por seu Regimento Interno. Ao discutir a constitucionalidade formal e material das Resoluções CONAMA, Mattos e Souza (2009) argumentam que, embora alguns autores asseverem a inconstitucionalidade formal destas resoluções, tem prevalecido outra interpretação.

Os entendimentos contrários à força de lei defendem que os dispositivos e resoluções elaborados fora do âmbito legislativo não tenham amparo constitucional, visto que um órgão pertencente ao Poder Executivo não possui legitimidade para a produção de leis. Entretanto, nos entendimentos favoráveis à questão, os argumentos se embasam a partir das competências atribuídas à Presidência da República, inserindo-se no chamado “*Poder Regulamentador do Executivo*” e na Lei Federal 8.028 de 12/04/1990 (SARLET, 2008). Assim, a despeito da tripartição dos Poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário,

outros entendimentos jurídicos alegam que esta separação não é absoluta, amparados no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal de 1988:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução...

Embora o embate jurídico permaneça de forma recorrente, as argumentações pautadas em tais competências têm influenciado o campo de decisões judiciais, tornando-o mais profícuo na constituição de jurisprudência pautada na inexistência de ilegalidades na edição de resoluções por parte do CONAMA. Os entendimentos favoráveis, muitas vezes impulsionados pelo posicionamento predominante no Ministério Público, alegam que as restrições ao direito de propriedade objetivam assegurar uma garantia constitucional de significativa relevância, qual seja, o “*meio ambiente hígido, ecologicamente equilibrado*” (MATTOS, SOUZA, 2009). Contudo, nem todas as resoluções CONAMA foram consideradas constitucionais; muitas delas foram revogadas por falta de legitimidade, conforme apontado na ampla pesquisa sobre o assunto, coordenada por Sarlet (2008).

Os objetos que permeiam o campo jurídico de decisões e que envolvem a aplicação prática das Resoluções CONAMA têm diferentes motivações, mas sua pertinência neste ponto do trabalho está voltada para a questão do direito de propriedade como objeto de interesse e foco de disputas na gestão ambiental. Tais concepções que têm permeado as decisões judiciais manifestam uma paulatina assimilação do princípio da função socioambiental da propriedade, que vem se contrapondo à tradicional noção do direito de propriedade.

A partir dessas considerações preliminares sobre os entendimentos do âmbito jurídico, pode-se retornar às análises das Resoluções CONAMA selecionadas para compor esta Série APPs. A **Resolução CONAMA 303 de 2002** definiu parâmetros para as APPs, procurando complementar e definir de forma mais abrangente o que já constava no Código Florestal de 1965. Para tanto, adotou um conjunto de definições que pretenderam dar maior precisão na descrição de espaços físicos e suas características, explicitando o que se entende por *nível mais alto; nascente ou olho d'água; vereda; morro; montanha; base de morro ou montanha; linha de cumeada; restinga; manguezal; duna; tabuleiro ou chapada; escarpa e área urbana consolidada*.

As definições mais detalhadas dos elementos geográficos do art. 2º serviram de suporte para a obtenção de maior precisão na descrição das faixas que oferecem restrições mais severas ao uso e ocupação dos espaços de APPs, conforme disposto no art. 3º. As especificidades dessas limitações serão discutidas no tópico dos instrumentos de política e gestão ambiental.

O conteúdo desta Resolução CONAMA 303/2002 apresenta relação com o direito de propriedade em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito à discussão da legitimidade constitucional da própria resolução, como abordado anteriormente, e da tendência crescente do entendimento de sua validade jurídica, ampliando o espaço para as interpretações calcadas na função social da propriedade e no direito constitucional ao “*meio ambiente ecologicamente equilibrado*”.

O segundo aspecto relacionável ao direito de propriedade consta nos próprios “*considerandos*” da Resolução, e nos dispositivos propostos. Das quatro considerações que abrem o texto legal, uma faz referência à “*função socioambiental da propriedade*”, com base nos seguintes artigos constitucionais: art. 5º, XXIII; art. 170, VI; art. 182, § 2º; art. 186, II e art. 225, além dos “*princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador*”. Em relação aos dispositivos formulados, o direito de propriedade está presente na ampliação das limitações ao seu livre dispor, incrementando as exigências e a especificação das restrições e dos biomas que compõem os meios físicos susceptíveis de caracterizar uma área de preservação permanente.

A **Resolução CONAMA 369 de 2006** trata de temas que demandavam uma nova abordagem, pela importância que apresentam para o desenvolvimento urbano e para a política de regularização fundiária. Embora uma das seis seções componentes da Resolução regule as “*Atividades de Pesquisa e Extração de Substâncias Minerais*”, que apresenta pouca interação com os objetivos deste trabalho, as demais seções têm uma importância significativa para a gestão ambiental em áreas urbanas. Esta Resolução foi uma resposta às pressões decorrentes da necessidade de cobrir o vácuo normativo presente nas APPs urbanas, produzindo alguns avanços em relação à limitada regulação disponibilizada pelo Código Florestal de 1965 e pela Resolução 303 de 2002. Embora ainda não contemple o conjunto de demandas requeridas pelos pesquisadores do tema e pelos gestores municipais, buscou abordar a regulação das APPs de áreas verdes urbanas, de processos de regularização fundiária e de intervenções de baixo impacto, incorporando um conjunto de ações e atividades não contempladas nos dispositivos anteriores.

Os vínculos desta Resolução com o direito de propriedade podem ser identificados em dois níveis distintos de ocorrência: um mais direto e, outro, indireto. No primeiro caso, as referências são textuais, na medida em que, dos dez “*considerandos*” que embasam a Resolução, cinco estão relacionados à questão da propriedade:

Considerando que as APPs localizadas em cada posse ou propriedade, são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental...

Considerando a singularidade e o valor estratégico das APPs [...] caracterizadas [...] pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto

Considerando a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. [...] da Constituição...

Considerando que o direito de propriedade será exercido com as limitações que a legislação estabelece, ficando o proprietário ou posseiro obrigados a respeitarem as normas e regulamentos...

Considerando o dever legal do proprietário ou possuidor de recuperar as APPs irregularmente suprimidas ou ocupadas (Grifo meu).

A tônica dos “*considerandos*” reside nas limitações ao direito de propriedade, conferindo às APPs o atributo de “*bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos*”, na perspectiva de cumprir com a função socioambiental da propriedade, em conformidade com um conjunto de artigos da Constituição Federal de 1988, os mesmos relacionados na análise da Resolução 303/2002.

O segundo nível de ocorrência, que é mais indireto, está presente na abordagem que a Resolução faz na seção IV, da *Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana*. Conforme discutido em outras seções deste trabalho, o conflito existente entre as ocupações informais e a preservação ambiental configura um dos mais relevantes desafios para a gestão urbana e ambiental. Embora a Resolução apresente um rigoroso conjunto de exigências para que a regularização fundiária em APP urbana seja admissível, a situação anterior, de ausência de uma normatização específica, dificultava ainda mais as possibilidades de efetivar o direito de propriedade para a população de baixa renda.

Se a Resolução de 2006 procurou disciplinar a regularização fundiária em APPs urbanas, a **Resolução CONAMA 412 de 2009** estabelece procedimento simplificado para os processos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à habitação de interesse social. Trata-se de uma modalidade de política habitacional voltada para um universo social que se encontra em vias de conquistar a formalidade habitacional. Esta Resolução de 2009 surgiu no bojo da implementação do *Programa Habitacional Popular – Minha Casa Minha Vida – PMCMV*, que é parte do projeto governamental que objetiva reduzir a demanda habitacional da população de baixa renda nas áreas urbanas.

Fazem parte do suporte jurídico, normativo e operacional para a execução do Programa em todo o país, a Lei Federal 11.977 de 07/07/2009 e um extenso conjunto de portarias, decretos, resoluções e instruções normativas, incluindo esta Resolução CONAMA 412. Sua seleção para compor este conjunto legislativo da Série APPs se prende ao fato de ser uma regulação híbrida recente, que aborda aspectos sociais e ambientais, elaborada pelo principal órgão de regulação ambiental do país, e que contempla um processo de consecução de uma política social afeta à questão habitacional em áreas urbanas.

Tendo em vista as implicações deste Programa na política habitacional brasileira, e os efeitos que poderá provocar nos meios urbanos onde os novos empreendimentos se implantarem, interessa saber qual o tratamento dado pela Resolução a

esta inserção, sob o ponto de vista dos quatro aspectos de análise, em especial, em relação às APPs urbanas.

Nesta Resolução, o direito de propriedade está associado à gênese do documento na medida em que oferece um suporte normativo de cunho especial a ser aplicado no licenciamento ambiental de empreendimentos destinados a habitações de interesse social. Expressando essa interface socioambiental, um dos seis “*considerandos*” presentes na abertura da Resolução dispõe tanto sobre as garantias constitucionais do art. 225, que contemplam o viés ambiental, como sobre aquelas contidas no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e que estabelecem a “*universalidade do direito à moradia*”.

Vale lembrar, assim como já observado na análise da Constituição Federal de 1988, que foi por meio da Emenda Constitucional 26 de 14/02/2000, por iniciativa do *Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU*, que a moradia foi admitida no texto constitucional como um dos direitos sociais. A universalidade do direito à moradia, na maior parte das vezes, pressupõe, também, o direito à propriedade que, neste caso, é exercida pela população de baixa renda, integrante do mercado consumidor deste Programa Habitacional Popular Minha Casa Minha Vida.

De acordo com o art. 8º da Resolução 412/2009, o procedimento de licenciamento ambiental simplificado não se aplica às intervenções em APPs, exceto nos casos previstos na Resolução CONAMA 369/2006. Tal determinação, que implica reconhecer excepcionalidades, parece contraditória, na medida em que este regramento deveria se ater aos novos empreendimentos que, supõe-se, passariam por estudos para definição de sua implantação e, portanto, estariam localizados fora das APPs. O tópico seguinte - os instrumentos de política e gestão urbana - deverá retomar esta questão pelo viés das ferramentas empregadas neste processo de simplificação de licenciamento ambiental.

4.3.2. Instrumentos de Política e Gestão Ambiental (APPs)

Conforme observado na análise do direito de propriedade, no Decreto 23.793 de 1934, que estabeleceu o primeiro **Código Florestal** brasileiro, as *florestas protetoras* conformavam a categoria de espaço protegido que mais se aproximaria do conceito atual de APPs. Além delas, a outra tipologia de vegetação imune ao corte era composta pelas árvores isoladas dotadas de atrativos especiais, por sua “*localização, espécie ou beleza*”. Eram declaradas por ato do poder público municipal, cabendo, ao proprietário, receber indenização por perdas e danos, pois estariam submetidas aos mesmos dispositivos legais previstos para as “*florestas de domínio público*” (art. 14). Outro dispositivo garantia “*razoável*

redução dos impostos” aos imóveis urbanos que cuidassem de suas árvores de valor reconhecido pela “*ancianidade, raridade ou beleza de porte*” (art. 18).

Havia, também, uma série de proibições em relação ao manejo da vegetação em que o texto legal menciona que tais restrições eram estendidas até “*mesmo aos proprietários*”, o que, sutilmente, expressa a força da propriedade privada naquele contexto (art. 22). Tais dispositivos vetavam a derrubada de “*matas ainda existentes às margens dos cursos d’água, lagos e estradas...*” ou, ainda, o abatimento de árvores hospedeiras de exemplares da “*flora epífita ou colméias de abelhas silvestres...*”. Entretanto, a proibição da derrubada de “*matas*” à beira dos corpos d’água incidia apenas nos locais onde houvesse “*vegetação escassa*” e, ainda assim, caso fosse destinada à transformação em lenha ou carvão. A “*devastaçãõ de encostas de morros*” também era proibida, porém no sentido de preservação da paisagem.

Resulta que, embora o Código de 1934 empregasse instrumentos de proteção para as florestas, especialmente para as *protetoras*; adotasse mecanismos de incentivo às formações arbóreas, principalmente aquelas esteticamente significativas; e proibisse as derrubadas ou queima de vegetação em determinadas condições, em nenhum dos casos foram adotadas medidas de proteção baseadas em valores numéricos. Era uma norma com teor produtivista que, ao priorizar os aspectos econômicos, focava uma política de controle das ações mais predatórias, capazes de comprometer a cobertura vegetal e as espécies raras, buscando construir mecanismos legais de proteção de recursos naturais valiosos. O Código Florestal de 1934 reflete um país, ainda majoritariamente rural, porém, em um contexto de transformação política e administrativa que buscava introduzir reformas para a modernização do estado. As estratégias empregadas afetavam, também, a estrutura socioeconômica vigente, demandando a formulação de um novo aparato normativo capaz de garantir a proteção, o controle, a manutenção e a produtividade decorrente da exploração dos recursos naturais.

No entanto, apesar de esse Código Florestal de 1934 não ter trazido valores numéricos para as áreas protegidas, e o **Código Florestal de 1965** ter dado início a essas formulações baseadas em parâmetros dimensionais, não significa que a política normativa de proteção das APPs tenha se resolvido e se consolidado. A polêmica em relação a esse dimensionamento tem sido motivo de muita controvérsia e ambiguidade interpretativa, mantendo, ainda, o entendimento generalizado, entre pesquisadores e gestores, de que estudos e pesquisas adicionais, decorrentes das práticas, das reflexões e do debate sejam essenciais para aquisição de embasamentos técnicos e científicos menos questionáveis.

A falta de elementos definidores de uma fundamentação convincente, sobre a qual se construa uma norma de consenso que contemple a diversidade urbana e

ecossistêmica, resultante de um pacto entre os diferentes atores e agentes envolvidos, mantém a versão de 1965 em vigor, embora retalhada por sucessivas revogações e acréscimos dados por novas redações produzidas em diferentes contextos, ao sabor da posição hegemônica do momento. Esta é uma das características das leis e decretos mantidos por décadas, especialmente, como neste caso, em período de intensas transformações decorrentes do fenômeno da urbanização e da crise ambiental. A título de sistematização dos conteúdos alterados, o quadro seguinte relaciona as características das delimitações das APPs, dadas pela lei original de 1965 e pelas inclusões de 1989.

Dimensionamento das APPs - (art. 2º)	
Descrição das faixas / Larg. Mín. Faixa Proteção / Larg. Máx. Corpo d'Água	
Redação dada pela Lei 4.771/1965	Redação dada pela Lei 7.803/1989
<p>Ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja larg. mín. será:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5m / < 10m - 1/2 da largura / 10m a 200m - 100m / > 200m 	<p>Ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja larg. mín. será:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30m / < 10m - 50m / 10m a 50m - 100m / 50m a 200m - 200m / 200m a 600m - 500m / > 600m
<p>Permaneceu o mesmo nas duas leis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; - No topo de morros, montes, montanhas e serras; - Nas encostas ou parte destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive; - Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. 	
Redação dada pela Lei 4.771/1965	Redação dada pela Lei 7.803/1989
<ul style="list-style-type: none"> - Nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica; - Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; - Em altitude superior a 1.800m, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja sua situação topográfica, num raio mínimo de 50m de largura; - Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 m em projeções horizontais; - Em altitude superior a 1.800m, qualquer que seja a vegetação.
Referências às Áreas Urbanas	
Redação dada pela Lei 4.771/1965	Redação dada pela Lei 7.803/1989
<p>Não havia referências específicas às áreas urbanas</p>	<p>Parágrafo único: no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo</p>

Quadro 36 – Parâmetros de APPs na Lei 4.771/1965 e na Lei 7.803/1989

Conforme ilustrado no quadro anterior, as alterações produzidas pela lei de 1989, além de aumentar as larguras das faixas de APPs ao longo dos corpos d'água,

procuraram dar maior precisão às ocorrências em nascentes, chapadas e APPs de altitude, e incluíram um dispositivo específico para as áreas urbanas, no parágrafo único do art. 2º. Contudo, dez anos antes de a Lei 7.803/1989 adicionar a referência às áreas urbanas, a Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, também abordou as áreas marginais aos corpos d'água, porém como “*faixa não edificável*”, definindo parâmetros incompatíveis com o previsto na versão original do Código Florestal de 1965, ao relacionar dentre os requisitos para os loteamentos que:

ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (art. 4º, III).

O texto original de 1979 mencionava “*faixa non aedificandi*”, mas nova redação dada pela Lei Federal 10.932 de 03/08/2004 menciona “*faixa não edificável*”, e retirou os dutos desta regulação, embora tenha mantido os quinze metros previstos em 1979. Agravando ainda mais esta configuração de palimpsesto decorrente da legislação federal, o estado de São Paulo também esteve submetido a decretos reguladores de caráter edilício e urbanístico que abordaram as faixas marginais aos cursos d'água. Apesar do forte caráter sanitarista, tais dispositivos estabeleceram normas que incidiram sobre o espaço urbano e permaneceram vigentes até julho de 1997, quando foram revogadas. Tendo em vista que o Código Florestal de 1965 era considerado um instrumento direcionado às áreas rurais, o Decreto Estadual 13.069 de 29/12/1978, ao dispor sobre o parcelamento do solo, regulou as faixas marginais aos corpos d'água urbanos, criando outra situação de incongruência com a lei federal:

Ao longo dos cursos de água correntes, intermitentes ou dormentes, será destinada área para rua ou sistema de lazer com 9 metros de largura, no mínimo, em cada margem, satisfeitas as demais exigências destas Normas (art. 17).

Esse artigo gerava um conflito legal com a legislação federal pelo fato de admitir outros usos na faixa que seria destinada à preservação permanente, como a implantação de sistema viário ou de lazer, o que comprometia a ocorrência de cobertura vegetal de proteção às margens e aos cursos de água.

Uma das razões para que as cidades brasileiras sejam recorrentes na adoção do sistema de vias marginais, ao invés de manter as áreas lindeiras aos córregos e rios urbanos como área vegetada, pode ser creditada a uma cultura dominante que buscava áreas mais planas ao longo dos fundos de vale, o que favorecia a estruturação do sistema viário. Reforçando tal interpretação, havia o entendimento de que o Código Florestal de 1965 não se aplicava ao meio urbano, pela tendência de se pensar floresta como um

espaço rural, o que é uma falsa delimitação. No caso das cidades paulistas, acrescido a esses fatores, havia o amparo legal do Decreto 13.069/1978, que induzia outros usos.

A título de exemplificar as incompatibilidades da legislação que regula as faixas de proteção dos corpos d'água no meio urbano, o quadro seguinte busca ilustrar, por ordem cronológica, o caso dos córregos com largura inferior a dez metros de largura, que configuram situação recorrente a quase todas as cidades brasileiras. Além da incongruência legal de âmbito federal e estadual, alguns municípios, especialmente os maiores centros urbanos, também possuem legislação própria sobre o assunto, ampliando, ainda mais, a variedade dos conflitos entre os parâmetros adotados.

Legislação	Larg. mínima das faixas marginais aos corpos d'água com larg. inferior a 10 m
Lei Federal 4.771 de 15/09/1965 em sua versão original	5,00 m (revogado em 1989)
Decreto Estadual de São Paulo 13.069 de 29/12/1978	9,00 m (revogado em 1997)
Lei Federal 6.766 de 19/12/1979	15,00 m (vigente)
Lei Federal 7.803 de 18/07/1989 que deu nova redação à Lei Federal 4.771/1965	30,00 m (vigente)

Quadro 37 – Variação da largura de faixas marginais aos corpos d'água em diferentes legislações

Cabe observar que não existe homogeneidade de tratamento e nem de denominação para essas faixas marginais. O Código Florestal de 1965 chamava de “*preservação permanente [...] as florestas e demais formas de vegetação natural*” situadas em determinadas localizações, e deu origem à denominação mais empregada atualmente. O Decreto Estadual paulista mencionava “*área para rua ou sistema de lazer*” e a Lei Federal 6766/1979 falava em “*área não edificável*”. No estado do Rio de Janeiro, o Decreto Estadual 42.356 de 16/03/2010 adota duas modalidades de áreas protegidas, as “*Áreas de Preservação Permanente - APPs*”, e as “*Faixas Marginais de Proteção – FMPs*”, sob cálculos baseados em variáveis específicas que dependem da análise da autoridade licenciadora.

Na cidade de Curitiba, a Lei Municipal 7.833 de 19/12/1991 adota critério baseado na contribuição da bacia hidrográfica supondo-a totalmente urbanizada e ocupada e, portanto, impermeabilizada, empregando os conceitos de “*faixa de preservação permanente*”; “*faixas de drenagem*” e “*fundos de vale*”. A profusão de termos e conceitos utilizados no vasto arcabouço legal de âmbito municipal, estadual e federal retrata o desafio de se constituir uma norma de âmbito federal que contemple a heterogeneidade dos espaços protegidos a serem tratados.

Outros elementos significativos para a atualização da Lei 4.771/1965 foram trazidos pela MP 2.166-67 de 2001, que introduziu situações de tolerância para casos especiais de supressão de vegetação em APPs, mas de tramitação onerosa e de difícil viabilização (art. 4º). São válidas para casos de utilidade pública, ou de interesse social, mediante a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Ainda assim, dependem de uma série de procedimentos de licenciamento junto a órgãos estaduais, federais e municipais, contemplando medidas mitigadoras e compensatórias.

Atualmente, como as Resoluções CONAMA 302/2002; 303/2002; 369/2006 e 412/2009 complementaram os parâmetros anteriores, introduzindo definições e regulando situações específicas de inserção no meio urbano, a gestão ambiental das APPs requer a observância da totalidade deste conjunto normativo. Vale observar que, embora consultada, a Resolução CONAMA 302/202 não foi selecionada para compor esta Série APPs, porque aborda, exclusivamente, as dimensões das faixas de proteção dos reservatórios artificiais, condição que não apresenta interesse para os propósitos aqui tratados.

A **Resolução CONAMA nº 303 de 2002** estabeleceu um conjunto de definições, dentre elas, a de “*área urbana consolidada*”, adotando três critérios básicos. Primeiramente, menciona a “*definição legal pelo poder público*”, o que implica nas áreas internas à delimitação do perímetro urbano estabelecido em lei municipal. As demais exigências contemplam a densidade demográfica, que deve ser superior a 5.000 hab./km² (cinco mil habitantes por quilômetro quadrado), e dispor de 4 (quatro) dentre 6 (seis) itens relativos às redes de serviços e equipamentos de infraestrutura urbana:

- *Malha viária com canalização de águas pluviais;*
- *Rede de abastecimento de água;*
- *Rede de esgoto;*
- *Distribuição de energia elétrica e iluminação pública;*
- *Recolhimento de resíduos sólidos urbanos;*
- *Tratamento de resíduos sólidos urbanos.*

Esse conjunto de definições para caracterizar a área urbana consolidada aborda aspectos que condicionam as práticas de parcelamento, uso e ocupação do solo, mas que nem sempre contemplam as modalidades de assentamentos irregulares. A ocorrência da informalidade tem se expressado segundo modelos de ocupação que independem dos limites legalmente estabelecidos para os perímetros urbanos, que podem apresentar baixa densidade e que, geralmente, se caracterizam pela precariedade de provimento de infraestrutura. A informalidade edilícia e urbanística, principalmente naquelas modalidades praticadas pelos extratos mais carentes da população, geralmente não se enquadra em tais exigências.

Subjacente a tais condicionantes, que criam dificuldades em se admitir as ocupações informais dentro da definição de área urbana consolidada, a Resolução pode gerar duas decorrências distintas, porém complementares pela lógica excludente. A primeira delas é que, indiretamente, seja fortalecida a política de remoção de assentamentos localizados em APPs, com implicações que levam a conflitos e tensões socioambientais, sobretudo nas regiões metropolitanas do país. A segunda decorrência é a omissão do setor público diante das dificuldades a serem enfrentadas nos processos de regularização fundiária, submetidos ao grau de exigências da legislação.

A Resolução 303/2002 manteve os valores numéricos adotados pela nova redação dada pela Lei 7.803/1989 ao Código Florestal de 1965, em relação às faixas e demais dimensões de proteção. A inovação trazida por ela diz respeito ao dimensionamento das faixas de contorno de lagos e lagoas naturais, admitindo 30m (trinta metros) para o meio urbano e 100m (cem metros) para o rural, com exceção para os lagos rurais menores do que 20 ha (vinte hectares) de superfície, para os quais se admite 50m (cinquenta metros). Outra inovação da Resolução foi detalhar as configurações ecossistêmicas de alguns espaços geográficos. Alguns deles já constavam da versão original do Código Florestal, outros foram introduzidos pela redação dada em 1989, e outros, ainda, foram incorporados nesta Resolução, conforme quadro seguinte.

Configurações / Origens	Exigências
Vereda / tipologia de espaço introduzida nesta Resolução	Áreas que, em projeção horizontal, tenham largura mínima de 50 m, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado
Topo de Morros e Montanhas / tipologias já presentes desde a versão de 1965, mas a Resolução acrescentou valoração dimensional	Áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação em relação à base
Linhas de Cumeada - tipologia de espaço introduzida nesta Resolução	Áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a 1.000 metros
Encosta – manteve o conteúdo da versão original de 1965 com pequenas alterações de redação	Áreas com declividade superior a 100% ou 45° na linha de maior declive
Escarpas, Bordas de Tabuleiros e Chapadas – exceto as escarpas, as demais tipologias já estavam presentes na versão de 1965, com acréscimos em 1989 e novas complementações nesta Resolução	A partir da linha de ruptura em faixa nunca inferior a 100 m em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa
Restingas - tipologia já presente desde a versão de 1965, mas a Resolução acrescentou valoração dimensional e retirou as dunas e os mangues para especificação própria	<ul style="list-style-type: none"> a) Em faixa mín. de 300m, medidos a partir da linha de preamar máxima b) Em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues

Manguezal – tratamento diferenciado a partir desta Resolução	Em toda a sua extensão
Duna – tratamento em separado nesta Resolução, porém, sem qualquer tipo de descrição	Não especificado
Altitude – tipologia presente desde a versão de 1965, porém, submetida à nova redação em 1989 e nesta Resolução	Em espaço superior a 1.800 m ou, em Estados que não tenham tais elevações, a critério do órgão ambiental competente
Outras configurações especiais introduzidas nesta Resolução	<ul style="list-style-type: none"> - Nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias ou de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem da lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal - Nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre

Quadro 38 – Configurações Especiais de APPs na Resolução 303/2002

A tônica da Resolução 303/2002 se deu em relação às definições de termos, com especial atenção à “*área urbana consolidada*”, bem como às configurações ecossistêmicas e geográficas de caráter especial, identificando novas modalidades e aprofundando especificações de outras já existentes nos Códigos Florestais.

Contudo, a **Resolução CONAMA** nº 369 de **2006** trouxe um conteúdo diferenciado, principalmente para a gestão das APPs urbanas. Tal norma acabou se tornando emblemática dos embates travados entre as visões baseadas no “*princípio de intangibilidade*”, defendida pelos adeptos de uma preservação rigorosa, mesmo para as áreas urbanas, e uma visão pautada na admissão de APPs que contemplem o duplo aspecto: ambiental e urbanístico. Tal duplicidade busca viabilizar a concomitância de espaços submetidos à proteção ambiental e ao uso ou “*desfrute*” urbano por parte da população, cumprindo com as denominadas “*funções de urbanidade*” (MELLO, 2005).

Como resultado de diferentes pressões provenientes dos setores políticos, institucionais e sociais relacionados aos procedimentos de manutenção dos serviços urbanos, à requalificação de encostas e fundos de vale e aos processos de regularização fundiária, a Resolução CONAMA 369/2006 procurou disciplinar alguns casos excepcionais. Nesta perspectiva, buscou contemplar razões de “*utilidade pública*”, de “*interesse social*” e de “*baixo impacto ambiental*”, que pudessem implicar na intervenção ou na supressão da vegetação em APPs. A Resolução se estruturou segundo quatro grandes eixos de atuação, dos quais três estão ancorados em atividades urbanas:

1. Atividades de pesquisas e extração de substâncias minerais
2. Implantação de área verde de domínio público em área urbana
3. Regularização fundiária sustentável de área urbana
4. Intervenção ou supressão de vegetação de baixo impacto ambiental em APP

O texto da Resolução reflete claramente um embate que oscila entre o caráter permissivo e restritivo, ao alternar dispositivos que ora liberam possibilidades de usos e atividades e ora os impedem, produzindo uma profusão de condicionantes cautelosas, permeadas por ressalvas que dificultam a efetiva utilização das áreas. Alguns tipos de APPs foram considerados mais imunes a esse tipo de flexibilidade nos usos e atividades, como é o caso das nascentes, veredas, manguezais e dunas, exigindo proteção mais severa do que as demais modalidades de configurações.

As noções adotadas para “*utilidade pública*” contemplam as atividades de segurança nacional e de proteção sanitária; as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, exceto areia, argila, saibro e cascalho; a implantação de áreas verdes públicas; a pesquisa arqueológica; as obras de captação e condução de água e de efluentes tratados (art. 1º, § 1º; art. 2º, I).

O entendimento para “*interesse social*” diz respeito às atividades necessárias à proteção da vegetação nativa contra fogo, erosão e erradicação de invasoras abrangendo, também, o manejo agroflorestal praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, desde que não prejudique a função ecológica da área. Outra atividade considerada como de interesse social, com impacto na política habitacional e na redução da desigualdade socioterritorial no meio urbano, é a “*regularização fundiária sustentável de área urbana*” (art. 2º, II).

Confirmando a oscilação entre as denominadas funções de urbanidade e as funções ecológicas das APPs, a Resolução especifica os procedimentos necessários à obtenção de licenciamento para estas intervenções, por meio de processo administrativo próprio envolvendo diferentes órgãos ambientais. Com relação às chamadas “*medidas ecológicas*” para mitigação e compensação que devem ser adotadas, a Resolução se reporta ao Art. 4º, § 4º da Lei 4.771/1965, o Código Florestal vigente.

Vale observar que as atividades de extração mineral que compõem esse rol de atividades admitidas como de utilidade pública foram objeto de uma seção específica pelos riscos de impacto ambiental que podem representar, devendo cumprir com um conjunto de exigências, dentre elas a apresentação de EIA-RIMA no processo de licenciamento ambiental. Com exceção dessa atividade de mineração, as demais estão majoritariamente localizadas no meio urbano, de tal modo que a definição adotada para área verde pública é a que segue:

Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização (art. 8º, III, § 1º).

Na perspectiva de contemplar as funções paisagísticas e recreativas no meio urbano, foi admitida a ocorrência de 5% (cinco por cento) de impermeabilização do solo e 15% (quinze por cento) de áreas ajardinadas do total de APP inserida na área verde pública. No entanto, em áreas de vegetação nativa primária ou secundária, em estágio médio e avançado de regeneração, não são admitidos tais usos (art. 8º, III, § 3º). Para viabilização da regularização fundiária, é exigido que a ocupação se localize em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, definida no plano diretor, ou em outra lei municipal, que seja de uso predominantemente residencial e que seja ocupada por população de baixa renda.

Um aspecto a ser destacado é a diferença entre as concepções de “*área urbana consolidada*” e, simplesmente, “*área urbana*”, em duas resoluções que estão sendo analisadas. Conforme visto, um dos três critérios adotados pela Resolução CONAMA 303/2002 para definir *área urbana consolidada* depende do provimento de quatro dentre seis itens de infraestrutura. No caso de regularização fundiária, para que a ocupação seja considerada urbana, deve dispor de ao menos três itens de infraestrutura implantada, além de ter uma densidade demográfica superior a 50 hab./ha (cinquenta habitantes por hectare), o que coincide com o valor exigido na Resolução CONAMA 303/2002 que emprega os 5.000 hab./km² (cinco mil habitantes por quilômetro quadrado).

Embora as densidades demográficas estabelecidas para os dois casos sejam coincidentes, apenas com diferencial nas unidades adotadas, os itens relativos aos equipamentos de infraestrutura urbana refletem graus de exigência distintos. Para que as ocupações informais disponham de, no mínimo, três desses itens, é preciso que tenham um nível de consolidação mais avançado. As redes de abastecimento de água e de distribuição de energia elétrica são as mais recorrentes, porém, na ausência de obtenção desse terceiro item, a regularização não se efetivaria, acarretando a realocação do assentamento. O quadro seguinte busca estabelecer uma relação comparativa entre os critérios admitidos para definição de áreas urbanas em duas Resoluções que são provenientes do mesmo órgão e tratam do mesmo assunto.

Resolução CONAMA 303/2002 Caracterização de <i>área urbana consolidada</i> em termos gerais	Resolução CONAMA 369/2006 Caracterização de <i>área urbana</i> para efeito de regularização fundiária
a) Definição legal pelo Poder Público b) Mínimo de 4 dos seguintes equipamentos: <ul style="list-style-type: none"> - Malha viária com canalização de águas pluviais - Rede de abastecimento de água - Rede de esgoto 	a) Mínimo de 3 dos seguintes equipamentos <ul style="list-style-type: none"> - Malha viária - Captação de águas pluviais - Esgotamento sanitário - Coleta de resíduos sólidos

- Distribuição de energia elétrica e iluminação pública
- Recolhimento de resíduos sólidos urbanos
- Tratamento de resíduos sólidos urbanos
- Rede de abastecimento de água
- Rede de distribuição de energia elétrica

c) Densidade demográfica > 5.000 hab./km²

b) Densidade demográfica > 50 hab./ha

Quadro 39 – Concepções de *Área Urbana Consolidada* e *Área Urbana* em Resoluções CONAMA

A exigência de localização interna ao perímetro urbano não foi mencionada nesta Resolução de 2006, o que poderia facilitar a legalização fundiária das ocupações que tivessem ultrapassado as fronteiras administrativas urbanas, porém, é preciso que a ocupação esteja localizada em ZEIS definidas no plano diretor, o que, indiretamente, implica em áreas internas ao perímetro urbano, configurando mais um ingrediente nesta lógica oscilante entre a permissão e a restrição.

Além destas, há mais um conjunto de exigências para viabilizar a regularização fundiária: identificação das tipologias de APPs, pois nem todas permitem regularizações; o cumprimento das faixas mínimas admitidas para proteção dos corpos d'água; a necessidade de apresentação do *Plano de Regularização Fundiária Sustentável*, elaborado pelo poder público municipal, contendo diferentes levantamentos, caracterizações e a identificação de áreas de risco de inundações ou escorregamentos; e a realização de audiência pública. Dentre o rol de condicionantes, há duas referências à Lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. A primeira diz respeito à obrigatoriedade de ser uma ocupação consolidada até o dia 10/07/2001, conforme definido no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220 de 04/09/2001. A segunda exigência é que a ZEIS deve constar em legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo, com regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do Estatuto da Cidade.

Nesta Resolução, além das áreas verdes urbanas e da regularização fundiária, foram também reguladas as intervenções de baixo impacto ambiental que requerem procedimentos com intervenção em APP, contemplando atividades desenvolvidas tanto no meio urbano, como no meio rural:

- Implantação de instalações de captação e condução de água e efluentes tratados;
- Vias de acesso e travessias que cruzam as APPs;
- Construção de cercas de divisas de propriedades;
- Rampa de lançamento de barcos e ancoradouro;
- Pesquisa científica;
- Corredores de acesso a pessoas e animais para a obtenção de água;
- Retirada de produtos das atividades de manejo agroflorestal na pequena propriedade ou posse rural familiar;

- Trilhas para o ecoturismo;
- Moradia de agricultores familiares, comunidades quilombolas, populações extrativistas da Amazônia e Pantanal;
- Coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência, produção de mudas, sementes, castanhas e frutos e o plantio de espécies nativas.

Entretanto, mesmo essas categorias de intervenções consideradas de baixo impacto estão submetidas a limitações em razão do comprometimento das funções ambientais destes espaços e à área superficial de intervenção, que não pode exceder 5% (cinco por cento) da totalidade da APP. Dentre as funções ambientais que devem ser preservadas, consta a estabilidade das encostas e margens dos corpos d'água; os corredores de fauna; a drenagem e os cursos de água intermitentes; a manutenção da biota; a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e a qualidade das águas.

Nesta listagem das funções ambientais, podem ser identificados mais elementos confirmadores desta dubiedade entre o permitir e o restringir, que resulta da falta de clareza dos critérios estabelecidos. Esta norma busca conciliar a proteção das APPs com o meio urbano e, portanto, pretende se tornar aplicável. Contudo, algumas das exigências previstas para o cumprimento das funções ambientais dificultam esta possibilidade, pois são de efetivação duvidosa, pela própria dinâmica dos meios urbanos. Embora alguns critérios sejam essenciais, como a estabilidade das encostas e margens, o sistema de drenagem e a recuperação da vegetação, outros são mais difíceis de prever, monitorar, quantificar e viabilizar: como a preservação dos corredores de fauna e a manutenção da biota. As práticas desenvolvidas segundo esses requisitos legais poderão apontar para as possibilidades de conciliação entre as determinações da norma e sua aplicação prática nas cidades e metrópoles brasileiras.

A **Resolução CONAMA 412 de 2009** introduziu um conjunto de instrumentos para simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental dos novos empreendimentos habitacionais de interesse social. A cautela já está presente no Art. 1º ao dispor que a simplificação só pode ser aplicada aos empreendimentos com "*pequeno potencial de impacto ambiental*", com área de até 100 ha (cem hectares).

O *Relatório Ambiental Simplificado* – RAS – deve conter estudos dos aspectos ambientais relacionados à "*localização, instalação e operação*" do novo empreendimento habitacional. Por ser um documento com origem no CONAMA, observa-se o emprego de terminologias típicas dos processos de licenciamento ambiental, pela utilização do termo "*instalação*", ao invés de "*implantação*", ou mesmo "*operação*", ao invés de "*ocupação*", comumente mais utilizados no contexto de matéria urbanística.

Tais estudos devem incluir atividades afetas à infraestrutura de saneamento básico, ao sistema viário e ao abastecimento energético, possibilitando elaborar diagnóstico ambiental que contemple a inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos e das medidas de controle, mitigação e compensação. Complementarmente, os programas ambientais propostos no RAS, assim como as medidas mitigadoras e compensatórias, devem ser detalhados em um segundo relatório denominado *Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais* (art. 4º).

O objetivo maior da simplificação do processo é a abreviação do tempo dispensado nas tramitações, de tal modo que prevê o fornecimento de uma única licença, que já contempla a localização, a instalação e a operação, emitida no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data de entrega dos documentos previstos na Resolução, caso no decorrer do processo de análise, não haja necessidade de complementações de informações técnicas (art. 5º).

A Resolução define alguns critérios e diretrizes mínimos, que devem ser atendidos nestes processos de licenciamento e que envolvem a qualificação do sistema de abastecimento de água potável; da coleta e tratamento de esgoto sanitário; da disposição adequada de resíduos sólidos; do manejo das águas pluviais; da circulação, da implantação de equipamentos urbanos e comunitários e das áreas verdes. Esse conjunto de condições, que envolvem a qualificação das infraestruturas e dos equipamentos, tem implicações no uso e ocupação do solo, bem como na interação do empreendimento com a área envoltória, de tal modo que a Resolução estabelece que devam estar de acordo com o plano diretor e demais componentes da legislação municipal.

Não se aplica o procedimento simplificado em alguns tipos de localizações específicas. Uma delas, nos casos de empreendimentos que envolvam APPs, cujos processos de licenciamento devem se amparar no disposto na Resolução 369/2006. Os demais casos em que não se aplica dizem respeito às localizações em áreas de risco, suscetíveis a erosões, sujeitas a inundações, áreas contaminadas ou com declividade igual ou maior que 30% (trinta por cento). A autorização para eventual supressão de vegetação também deve atender o disposto na Resolução 369/2006.

Um aspecto subjacente a ser observado nesta Resolução diz respeito às formas de inserção destes novos empreendimentos habitacionais na área urbana, que pode estar mais ou menos consolidada, a depender das áreas disponíveis em cada município. Por um lado, tem-se o acentuado caráter cautelar e preventivo das Resoluções CONAMA, especialmente em relação ao meio urbano e, de outro, as deficiências do planejamento e da gestão urbana nas administrações municipais. Apesar de serem empreendimentos novos, integrantes de uma política pública federal, de demandarem inserções na área urbana em

conformidade com planos diretores e legislação municipal, ainda assim, permanece o risco de escolhas de áreas insatisfatórias, seja por serem APPs, por apresentarem risco socioambiental ou por reproduzirem inserções periféricas destituídas de equipamentos e serviços urbanos.

A qualidade de uma política pública federal, mesmo que voltada para um segmento socialmente significativo, - como é o caso da habitação de interesse social -, depende das formas de sua incorporação no âmbito local, na medida em que tem vínculos estreitos com a gestão territorial que, no caso, cabe à administração pública municipal.

4.3.3. Desenho Institucional (APPs)

O Decreto 23.793 de **1934**, que estabeleceu o primeiro Código Florestal brasileiro, já definia, no artigo primeiro, que sua execução era de competência do Ministério da Agricultura, dentro de uma estrutura hierarquizada de atribuições e funções, envolvendo os estados e os municípios, conforme discutido anteriormente na análise do desenho institucional da Série Pré-Anos 80.

Nas análises precedentes sobre o direito de propriedade e os instrumentos de política e gestão ambiental, foi observado que as *florestas protetoras*, cuja gestão era concentrada no âmbito federal, eram a modalidade de espaço protegido mais próxima do atual conceito de APPs. Por outro lado, os outros tipos de florestas destinadas à exploração de produtos e subprodutos florestais requeriam um controle de alçada mais próxima, cabendo aos municípios a sua classificação em uma das três tipologias: de “*domínio público*”, de “*exploração intensiva*” ou de “*exploração limitada*”. Essa proximidade da gestão era necessária para efeito de cobrança de impostos sobre a exploração florestal, que envolvia a extração de lenha e preparo de carvão, fontes energéticas significativas para a época. Embora o município tivesse maior autonomia em relação a tais atividades, as modalidades de *exploração limitada* se restringiam a operações autorizadas “*expressamente*” pelo Ministério da Agricultura (art. 35, art. 52).

A tônica produtivista já estava presente na escolha do próprio Ministério, relacionado à atividade agrícola, e não a um órgão de caráter protecionista, reforçando o viés econômico da política florestal. As ressalvas em relação à autonomia do poder local revelam que a política centralizadora se fazia de forma mais intensiva nas áreas que demandavam maior proteção, e menos intensiva naquelas voltadas à exploração. Na conjuntura dos anos 1930, apesar da centralidade institucional e do empenho do Estado em se reorganizar administrativamente, a carência de quadros especializados dentro do funcionalismo público federal acarretou a constituição de alternativas que suprissem suas

deficiências, inclusive por meio do repasse de determinadas atribuições funcionais aos estados e municípios.

Todavia, apesar do incipiente interesse de preservação de determinados espaços, especialmente as *florestas* protetoras, sob o ponto de vista do desenho institucional, as áreas que demandavam maior proteção continuaram sob uma gestão centralizada, dificultando o desenvolvimento de uma política pública de cunho preservacionista no âmbito local, retardando a proteção dos espaços que futuramente se enquadrariam como APPs.

O desenho institucional presente na versão original da Lei Federal 4.771 de **1965**, que instituiu o novo Código Florestal, foi objeto de análise na Série Pré-Anos 80. Sendo assim, nesta Série APPs deverá ser discutida a estrutura institucional vigente, resultante das alterações acrescidas por outras leis e por uma medida provisória. Como as novas redações foram dadas por dispositivos recentes na perspectiva de mantê-la, tais inclusões refletem a adequação do aparato institucional às novas demandas de gestão dessas áreas.

Antes da Resolução CONAMA 369/2006 tratar da polêmica questão da supressão de vegetação, a Medida Provisória de 2001 já havia introduzido o assunto por meio de uma nova redação dada ao art. 4º, que dispõe sobre as condições para sua ocorrência e sobre os órgãos envolvidos na autorização. O papel fundamental é desempenhado pelo órgão ambiental de nível estadual, contando com anuência prévia, quando couber, de órgão federal ou municipal. Na área urbana, além da autorização estadual, é preciso anuência de órgão municipal, se houver conselho de meio ambiente de caráter deliberativo e plano diretor.

Para a localização das áreas de reserva legal, os procedimentos são semelhantes, cabendo um convênio entre os órgãos estaduais e municipais. Dentre os critérios admitidos para escolha dessas áreas, são mencionados a função social da propriedade, o plano de bacia hidrográfica, o plano diretor municipal, o zoneamento ecológico-econômico, o zoneamento ambiental e as relações de proximidade com outra Reserva Legal, APP ou Unidade de Conservação.

A redação dada pela Lei 7.803/1989 estabeleceu que a fiscalização dessas normas fosse feita pela União, por meio do órgão executivo específico, ou em convênio com os estados e municípios. Nas APPs urbanas, a fiscalização é de competência dos municípios, com atuação supletiva da União (art. 22 e parágrafo único). Nesse sentido, cabe aos municípios a fiscalização, favorecida pela maior proximidade física, e ao estado, a condução do licenciamento ambiental. Esta inclusão dada pela lei de 1989 trouxe para o âmbito municipal maior responsabilidade na gestão das APPs localizadas em seus domínios

administrativos, ampliando a relevância sobre as formas de abordagem da matéria na legislação de uso e ocupação do solo, bem como nos planos diretores. Na redação original desse art. 22, em 1965, o órgão da união responsável pela fiscalização da aplicação destas normas era o Ministério da Agricultura, o que é emblemático das transformações conceituais, com decorrências jurídico-institucionais, que foram produzidas nas últimas décadas.

Todavia, apesar de o art. 22 determinar que a fiscalização das APPs urbanas seja atribuição dos municípios, o art. 33 da mesma lei, ao manter a redação original de 1965, preservou a estruturação administrativa da época, período em que não se fazia distinções entre APPs urbanas e rurais. Assim, para atuar nos crimes ou contravenções previstos nesta lei, as autoridades competentes são aquelas indicadas no “*Código de Processo Penal*” e os “*funcionários da repartição florestal e de autarquias, com atribuições correlatas, designados para a atividade de fiscalização*”, configurando um conflito de atribuições entre um artigo da versão original e outro da inclusão de 1989.

Considerando a importância das APPs urbanas para os processos de licenciamento ambiental e para o ordenamento do uso e ocupação do solo, a existência de contradições decorrentes do emaranhado legal cria sobreposições de competências que dificultam a atuação dos organismos responsáveis pela gestão territorial. Sendo assim, além das discrepâncias presentes nos instrumentos legais, em razão das incompatibilidades conceituais e de valores numéricos que dimensionam as áreas protegidas, a desarticulação dos agentes institucionais agrava o imbróglio que dificulta a gestão das APPs, notadamente as urbanas.

A análise do desenho institucional segundo os Códigos Florestais de 1934 e 1965 permitiu uma abordagem sobre os diferentes agentes presentes nesse polêmico aspecto da política ambiental que trata dos espaços protegidos caracterizadores das APPs. Na sequência, na análise e discussão das três Resoluções CONAMA selecionadas, vale destacar a ocorrência de um diferencial de origem, pela própria concepção deste Conselho Nacional como órgão regulador.

A partir da implantação da ampla rede de articulação política, institucional, participativa e informativa do *Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA*, o CONAMA assumiu um relevante papel na produção de normas e estabelecimento de padrões, critérios e diretrizes para a condução da política ambiental. Como instância deliberativa criada a partir de 1981, teve parte de sua regulação acolhida na Constituição Federal de 1988, contribuindo no processo de definição dos rumos da política ambiental brasileira (SARLET, 2008).

No escopo desta pesquisa, a abordagem do controvertido tema das APPs foi pautada pela discussão e análise de cinco instrumentos legais, dos quais três são Resoluções CONAMA. É um número indicativo da representatividade deste organismo na regulação ambiental, especialmente com relação às APPs, que têm demandado uma atualização normativa correspondente aos desafios dos problemas socioambientais que se apresentam consoantes à complexidade e heterogeneidade urbana e ambiental brasileira. Tendo em vista que uma nova lei, ou outro instrumento legal, que venha a substituir a Lei Federal 4.771/1965, continua em debate nos meios políticos, institucionais, acadêmicos e sociais, vinculados à matéria, e enquanto perduram as lacunas e as incongruências legais, as Resoluções CONAMA têm representado um caminho possível no lento e conturbado processo de atualização e consolidação da estrutura normativa aplicável à gestão ambiental.

Conforme discutido nas abordagens precedentes, o objetivo da Resolução CONAMA nº 303 de **2002** foi aprimorar definições e dimensionamentos das áreas de preservação permanente, abrangendo um amplo conjunto de configurações geográficas e ecossistêmicas, e a valoração numérica das áreas protegidas. Dentro desse rol de considerações, não foram produzidas referências a qualquer aspecto que tivesse relação específica com o desenho institucional. Uma explicação plausível para essa ausência pode ser atribuída ao seu conteúdo estritamente focado na complementação do art. 2º da Lei Federal 4.771/1965, que já havia passado por nova redação dada pela Lei Federal 7.803/1989, sobretudo nas disposições que ainda careciam de maior precisão.

Contudo, na Resolução CONAMA 369 de **2006**, que dispõe sobre casos excepcionais, envolvendo a intervenção ou a supressão de vegetação em APPs, a abordagem dos organismos institucionais está presente por implicar na atuação dos setores responsáveis pela gestão territorial. Visto que o escopo da Resolução envolve tipologias de intervenção e, portanto, processos de licenciamento ou autorização, os órgãos públicos competentes passam a ter relevância na análise e avaliação de obras, planos, atividades ou projetos a serem desenvolvidos nas áreas protegidas. Por ser um instrumento legal de âmbito nacional, aplicável em realidades e situações de magnitudes distintas, a gestão dessas avaliações implica participação dos três níveis federativos.

A Resolução dispõe que a autorização dependerá do “*órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal do meio ambiente...*”. No entanto, no caso de supressão de vegetação em APP urbana, a norma estabelece que a autorização depende do órgão ambiental municipal, desde que o município disponha de conselho de meio ambiente de caráter deliberativo, de plano diretor, ou de lei de diretrizes urbanas, nos municípios com menos de vinte mil habitantes. Todavia, além da autorização municipal é preciso anuência prévia do órgão ambiental estadual

competente, mantendo o estado como órgão central nas decisões que envolvem os licenciamentos, mesmo em questões afetas às APPs urbanas. Cabe observar que a competência da esfera estadual no processo de licenciamento ambiental das APPs já estava presente no art. 5º da Resolução CONAMA 237 de 19/12/1997. Os únicos casos que independem de autorização prévia são relacionados às atividades emergenciais da segurança pública, da defesa civil e das Forças Armadas por motivo de segurança nacional (art. 4º, §§§ 1º, 2º, 3º).

Esta Resolução 369/2006 se reportou ao *Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente* – SINIMA, como setor de controle das autorizações e licenças concedidas, no qual o órgão licenciador deve cadastrar as informações sobre as obras, planos e atividades enquadrados como de utilidade pública ou de interesse social. Como o conteúdo desta Resolução subverte os entendimentos pautados segundo o “*princípio de intangibilidade*” e o coloca na perspectiva das “*funções da urbanidade*”, tais dispositivos de controle buscam assegurar o monitoramento destas intervenções. Nesse sentido, no primeiro ano de vigência desta Resolução, o CONAMA criou um Grupo de Trabalho, no âmbito da *Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas*, para monitorar os efeitos das intervenções autorizadas e avaliar eventuais comprometimentos na integridade ambiental destes espaços (art. 15).

Assim como a Resolução 369/2006 tinha um foco específico na ampliação da flexibilidade de normas que afetam a gestão ambiental, de modo similar a Resolução CONAMA nº 412 de **2009** resulta da necessidade de simplificar processos de licenciamento de novos empreendimentos habitacionais de interesse social. Conforme explicitado em seus “*considerandos*”, esse tratamento diferenciado foi possibilitado pela Resolução CONAMA 237 de 19/12/1997, que trouxe um dispositivo embrionário para este recurso da simplificação aplicável à política habitacional de interesse social:

O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação (art. 12).

Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente (art. 12, § 1º)

Em termos de definições das competências, o texto não especifica nominalmente os órgãos institucionais envolvidos. Uma das razões possíveis para tal omissão pode ser atribuída ao fato de ser um documento elaborado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, empregado como suporte à implementação de uma política pública de alcance nacional, porém sob coordenação do Ministério das Cidades.

A Resolução cita genericamente o “*órgão ambiental licenciador*”, o “*órgão ambiental competente*” e o “*órgão responsável pela emissão de autorizações*”, mas não identifica setores, nem níveis administrativos, sendo necessário o suporte de outros instrumentos de gestão da política habitacional que estruturam o PMCMV, para identificar os diferentes sujeitos institucionais competentes.

4.3.4. Abordagens Urbanísticas e Sociais (APPs)

Apesar de ser um instrumento legal decorrente de um governo que priorizou a execução de políticas que fortalecessem o ideal desenvolvimentista e a modernização das estruturas produtivas do país, o Decreto 23.793 de **1934**, que estabeleceu o primeiro Código Florestal, contemplava aspectos de cunho social, urbanístico e ambiental, conforme já analisado na Série Pré-Anos 80.

Visto que, dentre as modalidades de florestas definidas neste Código, as “*protetoras*” são as que guardam maior semelhança com as APPs, é nelas que se deve buscar a presença dos aspectos urbanísticos e sociais. Todavia, segundo o disposto no Código, as *florestas protetoras* não apresentam nenhum tipo de vínculo com o meio urbano, que só é mencionado no caso de exemplares da flora urbana que mereçam ser preservados pela raridade ou qualidade estética de inserção na paisagem.

Com relação às abordagens sociais, uma das finalidades das *florestas protetoras* é “*assegurar as condições de salubridade pública*”, expressando uma visão que associa os benefícios inerentes às florestas que são “*protetoras*” com a saúde da população. A denominação atribuída a esse tipo de florestas remete à proteção de algo exterior a elas mesmas, diferente de uma concepção pautada em sua própria proteção, o que resultaria no termo “florestas protegidas”.

Mesmo na Lei Federal 4.771 de **1965**, que instituiu o novo Código Florestal, a vinculação das APPs com o meio urbano veio por meio de redação dada pela Lei 7.803 de 1989, adicionando um parágrafo único ao art. 2º. Apesar de já revogada, cabe também resgatar a alínea “i” deste mesmo artigo, acrescentada em 1978, e posteriormente revogada pela lei de 1989, que se referia às APPs localizadas “*nas áreas metropolitanas definidas em lei*”. Isso significa que, de 1978 a 1989, vigorou um tratamento diferenciado para as APPs metropolitanas, até que fosse substituída pelo parágrafo único que adotou tratamento mais abrangente ao incluir áreas urbanas, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Essas escalas territoriais foram assimiladas das definições feitas pela Constituição Federal de 1988 (art. 25, § 3º).

Outros vínculos com o meio urbano foram introduzidos pela Medida Provisória de 2001, ao dispor sobre a supressão de vegetação em APPS em caso de utilidade pública

ou de interesse social. No meio urbano, a emissão dessa autorização está associada à existência de conselho ambiental deliberativo e plano diretor. Apesar dessas inserções focando o meio urbano neste Código de 1965, a abordagem destas APPs ainda carece de um aparato legal mais apropriado à sua diversidade e complexidade, conforme discutido anteriormente. As sucessivas emendas ao texto de 1965, bem como as Resoluções CONAMA afetas ao tema reforçam a dispersão presente nessas tentativas de suprir uma lacuna, na ausência de um instituto legal capaz de regular a interação do meio urbano com as áreas ambientalmente protegidas.

Dentre o conjunto de finalidades das florestas e demais formas de vegetação, que são consideradas de preservação permanentes, algumas abordam aspectos sociais, ao buscar “assegurar condições de bem-estar público” e “manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas”. A exploração dos recursos florestais em terras indígenas só pode ser realizada pelas próprias comunidades, em regime de manejo sustentável e para atendimento de sua subsistência (art. 3º, “g”, “h”; art. 3º-A).

Nas inclusões mais recentes produzidas neste Código Florestal de 1965, existem outros dispositivos de abordagem social, dando tratamento diferenciado para a pequena propriedade, a posse rural familiar, a população tradicional e os assentamentos agroextrativistas, mas como políticas vinculadas à reserva legal e à conversão de florestas ou vegetação nativa para outro uso do solo na propriedade rural, sem uma interface direta com as APPs.

Na Resolução CONAMA nº 303 de **2002**, a abordagem urbanística está presente na inclusão de critérios para definir uma “área urbana consolidada”, bem como na atribuição de valores numéricos diferentes para a delimitação das faixas de proteção que contornam lagoas e lagos na área urbana consolidada e nas áreas rurais. Pelo viés social, as referências estão em dois “considerandos” iniciais que compõem as justificativas do conteúdo da Resolução. O primeiro deles remete à “função socioambiental da propriedade” fazendo alusão à sua previsão na Constituição Federal; o segundo considera as APPs como espaços de “relevante interesse ambiental” e integrantes do desenvolvimento sustentável, objetivo das “presentes e futuras gerações”. Nos demais dispositivos, a Resolução 303/2002 mantém a especificidade de seu foco no detalhamento das delimitações das APPs em diferentes formas e configurações.

No processo de implantação das políticas de proteção e controle ambiental das APPs, têm surgido casos especiais que demandam tratamento diferenciado e, dentre eles, alguns usos e atividades que são específicas do meio urbano. Ao abordar essa excepcionalidade, a Resolução CONAMA nº 369 de **2006** envolveu o meio urbano sob três

ópticas distintas: da implantação de áreas verdes públicas, da regularização fundiária e das intervenções de baixo impacto ambiental.

Se os dispositivos anteriores começaram a imprimir pequenos ajustes e complementações, via definições e dimensionamentos de superfícies protetoras das APPs urbanas, esta Resolução de 2006 representou um avanço significativo na tentativa de dar um tratamento mais direto a alguns dos problemas mais agudos, decorrentes da conturbada relação entre a proteção ambiental e o acesso, uso e ocupação do solo urbano, especialmente nas relações que envolvem as ocupações informais praticadas pela população de mais baixa renda. Nos temas tratados nesta Resolução, os aspectos urbanísticos e sociais apresentam tal grau de imbricação, que sugerem uma abordagem “*sociourbanística*” para vincar seu caráter indissociável.

Como observado na análise de aspectos anteriores, estas Resoluções CONAMA expressam um rigoroso princípio da cautela na admissão de concessões que acrescentam algum teor de flexibilidade ao aparato normativo ambiental. Neste caso, os dez “*considerandos*” desta Resolução 369/2006 são a evidência da preocupação pela profusão de citações de outros dispositivos legais, como apoio adicional para a necessária obtenção de legitimidade, e de evocações de princípios consagrados do campo ambiental e urbanístico, como suporte paradigmático. Para exemplificar, cumpre mencionar o “*dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações*”; as APPs como “*bens de interesse nacional*”; suas características de “*intocabilidade e vedação de uso econômico direto*”; sua admissão como “*instrumento de relevante interesse ambiental*” integrante do “*desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações*”; a “*função socioambiental da propriedade*” e os “*princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador*”.

No âmbito desta seção, que trata das abordagens urbanísticas e sociais, cabe investigar o sentido do conjunto de concessões estabelecido nesta Resolução, a partir das possibilidades de atendimento dos limites impostos para os casos considerados excepcionais. A justificativa da “*utilidade pública*” busca viabilizar, dentre outras atividades, a implantação de áreas verdes urbanas, constituindo parques e jardins públicos em áreas inseridas na morfologia urbana consolidada e que se caracterizam como APPs. Sem o recurso de sua inclusão como serviço de “*utilidade pública*”, poderiam permanecer como espaços desprovidos de qualquer função urbana, submetidos a uma ociosidade intocável, em nome da proteção ambiental. A partir desta Resolução, e dentro de determinados critérios, essa utilização é permitida nas faixas marginais aos cursos d’água; ao redor de lagos e lagoas naturais, localizadas em áreas urbanas consolidadas; em topos de morros e montanhas; nas linhas de cumeada; em alguns casos de restingas e no entorno dos

reservatórios artificiais (art. 8º, I). A Resolução estabelece o conteúdo do projeto técnico necessário à aprovação pelo órgão ambiental, assim como os equipamentos públicos admitidos.

Dentre outras, a motivação do *“interesse social”* se aplica à possibilidade de regularizar fundiariamente os assentamentos informais que sejam predominantemente residenciais. Apesar do rigor dos critérios impostos para obtenção da regularização, o fundamento desta permissão se deve ao reconhecimento do *“direito à moradia”* como um direito constitucional, assim como o é, também, o *“direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida”*.

A participação da comunidade envolvida na regularização deve constar do *Plano de Regularização Fundiária Sustentável* pela adoção de instrumentos de gestão democrática e outros instrumentos de controle ambiental. Além disso, o plano deve prever mecanismos que impeçam a recorrência da ocupação informal de APPs contíguas à área regularizada, evitando-se a perpetuação dos processos de ocupação.

As intervenções de *“baixo impacto ambiental”*, além de alguns usos estritamente rurais, estão relacionadas às atividades e obras necessárias à dinâmica da rotina administrativa urbana, o que implica realizar transposições das áreas protegidas, por meio de acessos e travessias, principalmente em relação às faixas contíguas aos corpos d’água, à implantação e manutenção das redes de infraestrutura e à manutenção das próprias áreas protegidas. Contemplando um viés sociocultural, uma das situações consideradas de baixo impacto ambiental é a

construção de moradias de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da Região Amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores (art. 11, VI).

A despeito da importância das intervenções no meio rural, o impacto mais relevante desta Resolução reside no meio urbano, o espaço de maior visibilidade para verificação da aplicabilidade e do controle da efetividade destas disposições legais. O reconhecimento da necessidade de inserção das APPs na dinâmica e na morfologia urbana observa uma duplicidade de aspectos que contempla suas funções ambientais e sua condição de elemento integrante da urbanidade. Esse passo é fundamental para o processo de constituição de elementos de interação e conciliação que garantam materialidade ao princípio da função socioambiental da cidade e da propriedade, como eixo norteador da política territorial urbana.

Para Fernandes, na essência dos dilemas que contrapõem o ambiental ao social, o Direito Urbanístico ao Direito Ambiental, a *“agenda verde”* e a *“agenda marrom”*, persiste uma relutância em acrescentar valores sociais aos ambientais. Como exemplo do

descompasso, cita a recorrente oposição do Ministério Público e de outros setores aos programas de regularização fundiária de assentamentos informais. Uma das razões apontadas para o conflito estaria no fato de a “*agenda verde*” se basear em uma noção de “*espaço abstrato*” e, portanto, sem conflitos e, nesta medida, “*sem conflitos de direitos de propriedade*”. Para ele, os embates dos campos disciplinares têm produzido tentativas de aproximações ainda assimétricas, ao alegar que,

De modo geral, pode-se dizer que os urbanistas tem feito um esforço mais sistemático de incluir uma dimensão ambiental na compreensão dos processos urbanos – ainda que não como o eixo estruturante de tais processos, como seria desejável – do que os ambientalistas têm feito no sentido de entender as dinâmicas socioeconômicas e jurídico-políticas de produção das cidades (FERNANDES, 2004, p. 108).

É nesta perspectiva de relutância em aceitar as possibilidades de conciliação de usos e atividades com as APPs urbanas que se pode interpretar o nível de dificuldade para o cumprimento das exigências estabelecidas nesta Resolução, embora seja inegável o esforço despendido para regular os três temas, que configuram três frentes de pressão, tornando mais flexível o “*princípio de intangibilidade*” nos contextos urbanos. Na defesa pela implantação de áreas verdes de domínio público nas APPs urbanas, está implícita a defesa das “*funções de urbanidade*”, que garantam uma apropriação adequada à integridade do meio, com cumplicidade e reconhecimento do senso de pertencimento por parte da população, em relação às áreas ambientalmente protegidas de sua cidade ou metrópole (MELLO, 2005).

A regularização fundiária para a população de baixa renda representa um esforço de materialização do “*direito à moradia*”, como um direito constitucional, assim como o “*direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida*”. Sobre essa questão de fundo socioambiental, Fernandes alega que, da mesma maneira que o “*direito à saúde*” é um dos pilares da “*agenda marrom*”, a discussão contemporânea se justifica pelo “*direito à vida*”, que também é um argumento central do Direito Ambiental. Pondera, ainda, que o elemento essencial do direito à vida “é o *direito de todos de morarem em algum lugar adequado*” que é um tema central no Direito urbanístico. Contudo, o autor identifica uma falha de compreensão do amplo sentido de meio ambiente presente na Constituição Federal, o que requer uma visão mais “*holística e processual do meio ambiente*” (FERNANDES, 2004, p. 114, 115).

A Resolução CONAMA 412 de **2009** traz a questão urbanística e social intrínseca ao seu próprio objeto, na medida em que se propõe regular procedimento de licenciamento de uma atividade de cunho social, a ser implantada no meio urbano, no bojo de uma política pública voltada para um programa habitacional de interesse social. Identifica-se, nesta Resolução, a ocorrência de uma demanda de um determinado âmbito

setorial a outro, articulando órgãos de nível federal alocados no Ministério das Cidades e no Ministério do Meio Ambiente.

Esta é uma Resolução que possui pontos de articulação com marcos legais consolidados, como é o caso dos vínculos de seus “*considerandos*” com dispositivos constitucionais consagrados e com a Resolução CONAMA 369/2006 na abordagem dos casos localizados em APPs. A natureza híbrida do documento está explícita no “*considerando*” que menciona o artigo constitucional 225 na “... *garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado [...] impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações futuras...*”; e para contrapor e complementar pelo lado social, cita o artigo constitucional que estabelece a “*universalidade do direito à moradia*”.

Embora prevaleça o caráter oscilatório das Resoluções CONAMA entre as concessões e as restrições que estabelece em seus dispositivos, é inegável a constatação de um esforço de aproximação entre os dois campos configurados pelo Direito Ambiental e Urbanístico, em que pese a permanência de conflitos, incongruências, lacunas e sobreposições.

Na sequência deste trabalho, serão discutidas as interações analíticas possibilitadas por este conjunto de abordagens que envolveu 6 (seis) séries legislativas, resultando um total de 34 (trinta e quatro) peças legais analisadas sob a ótica do direito de propriedade; dos instrumentos de política e gestão territorial e ambiental; do desenho institucional; e da abordagem ambiental nas peças legais componentes da Vertente Urbanística e vice-versa, da abordagem urbanística e social nas peças legais componentes da Vertente Ambiental.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE INTERATIVA DOS ASPECTOS CONSIDERADOS

Nesta etapa do trabalho, que constituiu o segundo plano analítico de sua evolução, foram realizadas as análises interativas dos aspectos selecionados, buscando-se discuti-los na abrangência de todas as peças legais, identificando-se transformações ao longo dos períodos abordados, assim como as confluências e as divergências presentes nos campos compreendidos pela Vertente Urbanística e pela Vertente Ambiental. Após o primeiro formato de discussão, com base na inclusão de cada peça legal dentro de uma determinada série temática, esta modalidade de interação permitiu maior flexibilidade na apropriação das reflexões produzidas, pela identificação de correlações entre as questões que marcaram de forma mais contundente a fase precedente.

5.1. DIREITO DE PROPRIEDADE

No Brasil, existem algumas modalidades de direito de propriedade e, dentre elas, o próprio Código Civil de 1916 já admitia a literária, a científica e a artística, além do direito de propriedade imobiliária (Art. 524). Ao longo do século XX, houve uma transformação em relação ao tratamento despendido a todas elas, mas a propriedade imobiliária é a que tem encontrado maiores resistências, notadamente pela tradicional visão individualista e inviolável atribuída à propriedade fundiária (FERNANDES, 2004, 2010). Contudo, a despeito da força de permanência dos paradigmas provenientes do legalismo liberal, puderam ser identificadas transformações substantivas nas concepções que têm embasado o direito de propriedade.

Uma apropriação panorâmica das séries legislativas permite estabelecer correlações entre as noções presentes na Série Constitucional e na Série Parcelamento do Solo, que compreendem períodos semelhantes, nos quais se identificam transformações que partem de um direito pleno e absoluto, passando por um direito relativizado pelas noções de interesse público ou coletivo, até as concepções do direito à moradia, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e ao princípio da função social da propriedade, conforme estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

No Brasil de um contexto majoritariamente agrário, prevalecia a hegemonia da propriedade individual privada lastreada pelo Direito Civil, tanto nas abordagens constitucionais de 1891 e de 1937, como nos primeiros Decretos de 1937 e 1938,

destinados a assegurar as transações comerciais de compra e venda de lotes à prestação, baseadas nas relações interpessoais desprovidas de conotações de interesse público. Os textos legais se referiam à propriedade mantida em “*toda sua plenitude*”, ou à permanência do direito de propriedade “*assegurado*”, empregando-se, como suporte à garantia do negócio, a mediação das operações cartoriais.

Posteriormente, sob maior assimilação do Direito Administrativo nas práticas da gestão urbana, pode ser identificada a incorporação da noção de “*utilidade pública*”, do “*interesse social*”, do “*bem-estar da população*”, dos primeiros incentivos à formalização dos parcelamentos, seguidos posteriormente pela obrigatoriedade do licenciamento junto às prefeituras municipais, e pela ampliação de exigências que passaram a incluir normas civis, urbanísticas, administrativas e penais, na expectativa de corresponder à urbanização crescente. A introdução de um caráter público à propriedade privada pode ser identificada nas referências constitucionais de 1934, 1946 e 1967, bem como na versão original da Lei Federal 6.766 de 1979.

Com a paulatina ascensão do Direito Urbanístico, além das relações civis entre as unidades fundiárias, são fortalecidas as interações com a esfera pública e, com ela, afloram os direitos coletivos, o direito à cidade, o direito à moradia e o direito à propriedade, criando as condições para a emergência do princípio da função social da cidade e da propriedade. Essa nova abrangência conceitual foi adquirida pela expansão do seu entendimento original, que o vinculava às questões de ordem econômica conforme disposto na Constituição de 1967. A versão de 1988 ampliou seu significado como princípio básico das relações fundiárias e de política urbana, aplicável a toda e qualquer propriedade e à cidade. Subjacentes à dinâmica de incorporação de novos entendimentos na esfera legal estão os contextos políticos e sociais que impulsionam e direcionam as transformações de âmbito normativo.

Assim como alguns outros instrumentos legais, presentes em outras séries analisadas, os componentes selecionados para constituir a Série Reforma Urbana têm sua origem no início da década de 1960. Porém, refletem proposições de um período pautado nas Reformas de Base e de acirramento das forças políticas e sociais. Nesta conjuntura, os integrantes dessa série tiveram um papel vanguardista nas proposições realizadas para a política urbana e habitacional, ao pautarem a universalização do acesso à moradia e às melhorias urbanas. Esse conjunto configurou uma linhagem sucessiva de anteprojetos, emenda popular e lei federal, nos quais o princípio da função social da propriedade esteve presente de forma central. O primeiro anteprojeto da série, que é de 1963, ainda não o utilizava explicitamente, porém os instrumentos formulados o incorporavam conceitualmente.

Um aspecto do direito, que é essencial aos processos de promoção da universalização do acesso à moradia, precisa ser mais bem explicitado. Muitas vezes, o direito à propriedade tem sido celebrado como uma conquista, no entanto não existe consenso a respeito de sua eficácia como política de interesse social. Sua concepção, como uma política de obtenção de títulos e registros individuais não é defendida com a mesma intensidade que o direito à moradia, o direito à cidade ou os direitos coletivos. Especialmente nos casos de regularizações fundiárias de interesse social, alguns autores apontam para o risco do valor de uso ser suplantado pelo valor de troca, estimulando a comercialização e perpetuando a informalidade em novas ocupações. Alegam que, entre o direito de propriedade e a situação de ilegalidade, existem alternativas para a obtenção de posse segura, sem o comprometimento da coesão social de comunidades consolidadas e sem incorrer no equívoco da formulação dos direitos de uso como se fossem direitos de propriedade (MARCUSE, 2008; FERNANDES, 2008).

Sob o ponto de vista do meio ambiente natural e da exploração dos recursos naturais, o direito de propriedade também passou por transformações que foram atribuindo maior densidade ao interesse público, ao interesse coletivo e ao interesse difuso. Nas primeiras legislações da fase getulista, nas décadas de 1930 e 1940, o Código Florestal enfatizou a dimensão pública, ao considerar as florestas como “*bem de interesse comum a todos os habitantes do país*”. A partir dessa visão de conjunto florestal de interesse coletivo, foi possível disponibilizar o “*direito de preferência*” para a constituição do patrimônio florestal, de forma similar ao direito de preempção aplicável nas áreas urbanas. Embora tais dispositivos não tenham garantido a preservação desejada, foram de fundamental importância para a formação dos primeiros parques nacionais.

As relações baseadas no Direito Civil ainda eram muito marcantes nos Códigos de Águas e de Caça, onde prevalecia a autonomia no interior da propriedade privada. No caso das águas, permeava uma dubiedade legal, pois o Decreto garantia aos proprietários fronteiriços a preferência pelo uso dos corpos d’água, mas, por outro lado, também garantia o acesso a todos, em razão do princípio pautado no atendimento às “*primeiras necessidades da vida*” ou ao “*superior interesse público*”. Para contemporizar todos estes direitos, a figura da servidão e o uso de aquedutos, configuravam meios administrativos e soluções construtivas para viabilizar o acesso aos usuários mais distantes.

Além dos privilégios dos proprietários fronteiriços, a utilização das águas para as atividades econômicas eram valorizadas e priorizadas, especialmente para a navegação comercial e para a geração de energia hidrelétrica, reforçando concepções fundadas na exploração da água, como um recurso ainda desprovido da noção de escassez e da necessidade de proteção como um bem natural essencial à vida. Com relação ao seu uso

como matriz energética, a polêmica ainda permanece nos dias correntes, especialmente pela magnitude de projetos de novas hidroelétricas a se implantar no país.

Nos anos 1930 e 1940, a abordagem utilitarista da água se rebatia em relação à fauna, a despeito da criação das primeiras reservas e refúgios que começaram a ser previstos no Código de Caça de 1943. Esse Decreto-Lei oscilava entre a proteção e a exploração da fauna, na medida em que era usual a prática da caça como atividade comercial e esportiva. Além de os proprietários rurais terem autonomia para o exercício de tais atividades em seus territórios privados, prevalecia, também, a classificação dos animais em úteis, ornamentais, nocivos e daninhos facilitando o abate da fauna silvestre. Enquanto uns eram dotados de potencial de uso e comercialização, outros poderiam ser aniquilados sob alegação de prejuízo e comprometimento do bom desempenho das atividades agrárias.

A força da propriedade privada, a priorização das atividades econômicas e o caráter utilitário dos recursos naturais permaneceram presentes na legislação da década de 1960, embora alguns referenciais conceituais anteriores comesçassem a sofrer algumas transformações. A política florestal expandiu sua regulação para outras formas de vegetação de preservação permanente, além das florestais; a caça passou a ser uma atividade em extinção, deixando de se reportar a um *Código de Caça* e, mudando qualitativamente a forma de abordagem, cedeu espaço para uma *Lei de Proteção à Fauna*. Entretanto, embora a fauna silvestre tenha passado à propriedade do Estado, os imóveis rurais continuaram submetidos à fiscalização de seus proprietários, o que relativizava a imparcialidade da ação e a eficácia do controle.

Do mesmo período, a Lei da Política Nacional de Saneamento de 1967 regulamentou a prestação desses serviços no bojo de um reordenamento político e institucional do Estado. O modelo baseado nas empresas estatais e de economia mista, como entidades executivas dos serviços, dificultou a interação entre as políticas setoriais e as territoriais, reduzindo possibilidades de estabelecimento de vínculos com as políticas ambientais de âmbito local. A instituição do Conselho Nacional de Saneamento buscava implantar uma política com pretensões à eficiência técnica, administrativa e econômica, garantindo o retorno dos investimentos realizados. Nessa equação não havia espaço para os setores não solváveis da sociedade, de tal modo que a perspectiva da universalização do acesso era sequer cogitada. Considerando-se que esta lei de 1967 permanece em vigência, a Lei Federal das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, de 2007, foi fundamental para reverter a lógica excludente da demanda solvável, estabelecendo como um dos seus princípios fundamentais o seu inverso: a universalização do acesso ao saneamento básico.

Nesta perspectiva, os primeiros passos em direção a uma apropriação mais democratizada no uso dos elementos integrantes do patrimônio ambiental foram dados a

partir de 1981, com a promulgação da LPNMA. Seus desdobramentos nas legislações estaduais e municipais, assim como em uma nova geração de normas setoriais e complementares, contribuíram na consolidação de um Direito Ambiental portador de uma racionalidade distinta dos períodos antecedentes. A guinada se deu em termos conceituais de interpretação do patrimônio ambiental, com reflexos nos mecanismos de preservação, conservação, recuperação, prevenção e controle dos bens ambientais, bem como nas formas de democratização do acesso a eles e, com isso, na relativização no direito de propriedade privada. O conceito de um meio ambiente como “*patrimônio público de uso coletivo*” trouxe um conjunto de decorrências, impulsionado pela dupla percepção que envolve benefícios e ônus das formas de apropriação. De um lado, os direitos de usufruir os bens ambientais e, de outro, o direito de não sofrer e o dever de não provocar efeitos difusos pelos impactos e danos ambientais, exigindo a imposição de limites à inviolabilidade e ao livre dispor da propriedade privada.

A Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos, de 1997 definiu-os como bens limitados, dotados de valor econômico, um bem de “*domínio público*” e prioritário para o consumo humano e a dessedentação dos animais. Seis décadas separam a concepção que admitia a tipologia das “*águas particulares*”, conforme estabelecido em 1934, para uma política pautada na qualidade, na disponibilidade e no “*efetivo exercício dos direitos de acesso à água*”. Do mesmo modo que se implantou o controle do uso, via prioridades de outorga, a lei passou a recomendar sua universalização. Outro meio de relativização da supremacia da propriedade privada convencional se deu pela democratização da composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas, com a presença de representantes das comunidades indígenas ou tradicionais, nos casos de envolvimento de suas terras, e de ONGs defensoras dos direitos difusos e coletivos da sociedade.

Pela lei estadual de proteção aos mananciais de abastecimento público, também de 1997, as restrições ambientais incidentes na propriedade devem ser averbadas na matrícula registrada em cartório e apresentada nos processos de licenciamento. A ampliação do controle traz uma contradição alimentada por duas lógicas distintas: uma em que o direito de propriedade passa a ser condicionado pelas restrições urbanísticas e ambientais, e outra em que as ocupações informais dos locais de desinteresse do mercado imobiliário reforçam o potencial dos riscos mútuos entre o meio físico e o social. Como pano de fundo dos conflitos decorrentes, o enfrentamento do desafio em conciliar dois direitos constitucionais: de um lado, o direito à moradia e, de outro, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No processo de valoração da sustentabilidade dos bens naturais e das formas racionais e cautelosas para sua apropriação, permanece uma contradição de âmbito social,

que está contida no conceito de injustiça ambiental e na motivação de alguns movimentos sociais impulsionados pela aquisição do que seria seu antídoto: a justiça ambiental. Esse entendimento alega que a distribuição do ônus da depleção e da degradação ambiental não venha ocorrendo de forma equitativa na sociedade. Diante de tal assimetria, uma parcela da população, socialmente mais vulnerável, tem arcado de forma mais acentuada com os efeitos dos danos ambientais (ACSELRAD, HERCULANO, PÁDUA, 2004).

Um pouco mais distante das pressões urbanas, no âmbito das Unidades de Conservação da Natureza, a presença humana foi equacionada com a introdução de tipologias que contemplam as atividades extrativistas e de desenvolvimento sustentável, mantendo as populações tradicionais em seus locais de origem, submetidas a planos de manejo e posses reguladas por contratos. No grupo de *Proteção Integral*, onde são mais intensivas as exigências preservacionistas, predomina a propriedade pública com controle de visitação e permanência humana, favorecendo o controle do manejo. Nas tipologias em que predomina a propriedade privada, as unidades apresentam maiores extensões superficiais, como é o caso da maioria das APAs e das Reservas da Biosfera, dificultando o monitoramento. Uma exceção a essa lógica são as RPPNs, que, embora sejam de propriedade privada, convivem com alto rigor de controle como áreas gravadas de perpetuidade de conservação, porém constituídas a partir de uma iniciativa voluntária de seu proprietário.

A transformação do direito de propriedade privada ao longo das últimas oito décadas aponta para sua relativização diante da emergência de novos paradigmas que extrapolaram a esfera individual, como o princípio da função social da propriedade, a noção dos direitos coletivos e dos direitos difusos, com decorrências nas práticas sociais e no Direito Urbanístico e Direito Ambiental.

Como forma de sistematizar os conflitos de direitos, baseando-se em Bobbio (2004), pode-se reportar a uma escala cronológica que definiu processos de aquisição de novos direitos. Esse autor discute suas diferentes modalidades baseando-se em “*dimensões*” ou “*gerações*” de direitos que foram, historicamente, se agregando às lutas e conquistas sociais. Classifica o direito individual, consolidado no final do século XVIII com a Revolução Francesa, como parte da primeira geração, contemplando a conquista das liberdades individuais e a igualdade formal perante a lei. Na segunda geração, coloca os direitos coletivos, que emergiram nos países centrais em resposta às carências sociais e econômicas decorrentes da sociedade industrial, em que a intervenção do Estado se fez necessária para garantir as condições materiais de bem-estar social. Na terceira geração de direitos, Bobbio identifica os direitos difusos, basicamente relacionados aos problemas ambientais, decorrentes da superexploração da base física do planeta, especialmente

potencializada pela crescente disponibilidade de recursos tecnológicos. Nesta terceira dimensão, ocorre um processo de despersonalização do direito, na medida em que seus titulares não se enquadram no direito individual e podem não se enquadrar no coletivo.

Esta construção analítica atrelada a uma escala temporal, historicamente determinada, em que a dimensão do direito vai abrangendo novos sujeitos de tutela, contribui para a discussão do direito de propriedade e dos demais direitos presentes na gestão territorial e ambiental. A partir dela, podem ser identificadas três principais relações de conflito potencial que, se aplicadas às gerações de direito propostas por Bobbio, constituem dualidades de enfrentamento conforme sistematizadas no quadro seguinte.

Modalidades de Enfrentamento e as Gerações do Direito	
Direito de Propriedade Individual Privada (1ª Geração)	X
Direito à Moradia e a Função Social da Propriedade (2ª Geração)	
Direito à Moradia e a Função Social da Propriedade (2ª Geração)	X
Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (3ª Geração)	
Direito de Propriedade Individual Privada (1ª Geração)	X
Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (3ª Geração)	

Quadro 40 – Relações de enfrentamento nas modalidades de direitos baseadas em Bobbio (2004)

Estas relações de conflitos, dispostas duas a duas, evidenciam que, apesar dessas modalidades de direitos terem sido construídas historicamente, a partir de transformações socialmente conquistadas, todas preservam sua legitimidade e permanecem ativas no interior das políticas urbanas e ambientais praticadas no Brasil de hoje. Como, na gestão territorial, a política fundiária tem um papel central, seu equacionamento passa pela identificação das modalidades de conflitos e dos sujeitos de direito envolvidos na questão. Nos embates que envolvem os direitos difusos, a inconsistência de identificação torna mais complexa a determinação do seu “*polo ativo*”, de seus destinatários e dos sujeitos envolvidos, subvertendo a racionalidade que sustenta o direito privado e, por vezes, também o direito coletivo (ROCCO, 2002; MARTINS, 2006).

A intangibilidade dos direitos difusos se reflete na frequente dissociação entre a ordem jurídica urbanística e ambiental, na medida em que esta última se ampara em um meio ambiente abstrato, naturalizado e desprovido de base fundiária, dificultando o enfrentamento dos conflitos socioambientais e o reconhecimento da estrutura concentrada da propriedade do solo (FERNANDES, 2006).

Além disso, tem sido recorrente, em documentos e produções acadêmicas do campo ambiental, referências às gerações futuras e à própria natureza como os novos

sujeitos de direito que têm emergido dos processos de construção da cidadania ambiental (SILVA-SÁNCHEZ, 2000). Entretanto, na contramão de tal perspectiva abstrata de futuro e de natureza, Santos defende uma nova racionalidade que se ampare em uma “*sociologia das ausências*”, para expandir e valorizar o tempo presente, revigorando sua fundamental prioridade, e uma “*sociologia de emergências*” para contrair o futuro, criando, assim, uma aproximação dele com as inadiáveis exigências sociais e coletivas do mundo contemporâneo. (SANTOS, 2003, p. 3, 4).

A identificação e a discussão dos conflitos e contradições subjacentes às modalidades de direito privado, coletivo ou difuso, desdobráveis nos direitos constitucionais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros, conferem possibilidades de construção de convergências socioambientais nos embates produzidos na apropriação, uso e ocupação do território. Permeando tais processos, o reconhecimento das gerações de direitos, conjugadas à escala de priorização dos sujeitos envolvidos, constituem elementos essenciais para que o princípio aglutinador socioambiental possa prevalecer e se concretizar para além do plano retórico.

5.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA E GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL

Assim como na propriedade fundiária, no instrumental de gestão territorial podem ser detectadas alterações segundo contextos de sucessiva prevalência dos Direitos Civil, Administrativo, Urbanístico e Ambiental. Uma característica central em todos os aspectos analisados é que o modo excludente e concentrador da acumulação capitalista no Brasil tiveram decorrências no intensivo processo de urbanização. Os efeitos deste modelo foram cruciais e determinantes para as condições complexas e desafiadoras presentes na gestão territorial e ambiental.

Nos incipientes ambientes urbanos do século XIX, contava-se com instrumentos de gestão absolutamente genéricos que se reportavam ao “*peculiar interesse*” do município, como já ocorria na Constituição de 1891, na definição dos alinhamentos prediais para garantia das divisas da propriedade, ou nos eventuais Códigos de Posturas municipais, que mais se assemelhavam a um manual de bom comportamento na cidade, do que a uma regulação edilícia e urbanística. Essa trajetória passou pela “*contribuição de melhoria*”, - que é uma peça de resistência na categoria, pois se mantém desde 1934 – até que diferentes sintomas de disfunções urbanas viessem exigir a aplicação de mecanismos mais eficazes de ordenamento. Vale lembrar que, nesta fase intermediária - dos anos 1930 a 1960 - nem mesmo as formulações constitucionais de incentivo à fixação do pequeno trabalhador no campo tiveram efeito como medida de controle migratório, e as cidades

continuaram a crescer e a desafiar a definição de regras para o desenvolvimento de sua expansão. Esta peculiaridade é emblemática do recorrente distanciamento e dissociação entre o que reza a legislação e a força da dinâmica social da realidade, revelando a importância da identificação social com a formulação normativa. Considerando que a lei não é só instrumento e nem um produto acabado, é preciso observar os processos em que são produzidas, segundo discernimentos que levam à distinção entre legalidade e legitimidade, conforme discutido por Fernandes (2008).

Após a passagem para o século XX, que foi marcada por tratamentos urbanísticos pontuais, por vezes, de ordem postural, estética ou sanitária, a partir dos anos 1930, os instrumentos de ordenamento urbano se fundamentaram nos regramentos universais, pautados na igualdade de condições de cumprimento por parte de todos os cidadãos, na expectativa de obtenção de um crescimento tecnicamente planejado. Entretanto, a confluência entre o custo do solo urbanizado, a especulação imobiliária, a concentração da renda e o crescimento da desigualdade social se expressou no processo de repartição territorial. Os instrumentos decorrentes da legislação urbanística de parcelamento, uso e ocupação do solo, que deveriam regular o crescimento, não penetraram o universo de camadas sociais que, apesar de incluídas na lógica econômica de produção capitalista, permaneceram excluídas das possibilidades de adequação à normatização urbana. Nesse processo, sucessivamente falharam as formulações de fixação social no campo, assim como as normas de regulação do crescimento e expansão das cidades, no que concerne a universalização da disponibilidade de solo urbanizado. O significativo aumento da informalidade urbana - que se tornou regra e não exceção - fez que os instrumentos de gestão de cunho redistributivista, que começaram a ser discutidos no início da década de 1960, fossem retomados, no âmbito social em meados dos anos 1970, e no âmbito normativo, a partir da Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, no Estatuto da Cidade em 2001.

A aplicação prática da maioria desses instrumentos passou a depender de formulações expressas nos planos diretores municipais e regulamentadas em leis específicas, de tal modo que o potencial de sua assimilação nas gestões públicas municipais ainda é uma incógnita, e começa a ser avaliado para monitoramento de sua efetividade. Na medida em que sejam ferramentas com capacidade de incrementar a participação social, de materializar o direito constitucional à moradia e de ampliar a universalização do acesso às redes, serviços e equipamentos urbanos, sua implementação tende a afetar interesses guiados pela obtenção de renda fundiária e pela especulação imobiliária conduzidas pela mercantilização do solo, dos equipamentos e dos processos urbanos. Nestes casos, segundo as dualidades de enfrentamento expressas no Quadro 40,

uma das modalidades de conflito mais recorrente envolve os direitos da primeira geração versus os da segunda geração.

Além das limitações resultantes da assimetria de poder político, econômico e financeiro, e das deficiências das gestões públicas municipais, os desafios de aplicação dos instrumentos redistributivistas são agravados, também, pela incompletude da legislação urbanística. Apesar das inclusões de cunho social e ambiental, realizadas com o intuito de atualizar a Lei Federal 6.766/1979, o regramento vigente para o parcelamento do solo tem se mostrado insuficiente. A longa e truncada tramitação do PL 3.057/2000 contribui para que o arcabouço normativo da Vertente Urbanística não esteja completo e nem consolidado pela ausência de mecanismos apropriados à política fundiária e habitacional de interesse social; de uma regulação mais explícita para empreendimentos habitacionais com controle de acesso; e para um desempenho mais soberano dos municípios em relação aos licenciamentos urbanísticos e ambientais. Por enquanto, os avanços produzidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade encontram uma ressonância limitada no âmbito do parcelamento do solo urbano e seus desdobramentos na execução da política urbana.

Enquanto o conjunto normativo da Vertente Urbanística tem buscado equacionar o acelerado e excludente crescimento das cidades, na Vertente Ambiental as preocupações migraram de um regramento pautado nas formas de apropriação e exploração dos recursos e bens naturais, para os mecanismos de proteção ambiental. A ação protecionista está vinculada a um conjunto de instrumentos que compreendem a noção de preservação, conservação, prevenção, recuperação, controle, mitigação, compensação, educação e penalização. No curso dessas duas vertentes, é possível se constituir um paralelo entre a premência na obtenção de recursos da política territorial capazes de enfrentar a desigualdade urbana, e a premência na formulação de instrumentos aptos a controlar a degradação ambiental. Apesar de essas duas agendas por vezes divergirem, configurando conflitos entre a segunda e a terceira gerações de direitos, a superação de suas fragilidades passa pelo enfrentamento de um problema comum, a hegemonia dos processos de mercantilização presentes na política territorial e ambiental.

Nas dinâmicas desses processos, as vulnerabilidades de cunho social e ambiental, representativas de cada uma das vertentes, vêm produzindo disputas e conflitos e, com eles, multiplicam-se os desafios de ordem socioambiental. O somatório dessas fragilidades tem implicações na formulação de políticas e instrumentos de gestão territorial e ambiental que possam atuar de forma articulada, sob pena de permanecerem reféns de um entendimento fundado em uma falsa dicotomia de interesses, o que perpetuaria o processo de reprodução das desastrosas condições socioambientais marcadas pelos riscos e prejuízos mútuos.

5.3. DESENHO INSTITUCIONAL

Segundo o repertório legislativo analisado, a estruturação institucional no Brasil tem sido baseada em uma hierarquia estabelecida a partir dos organismos federais instados como coordenadores dos processos de formulação das políticas públicas setoriais em escala nacional, com o estabelecimento de diretrizes gerais aplicáveis nas demais esferas da federação. Tal modalidade de condução foi adotada de forma mais coesa e planejada, a partir dos anos 1930, sobretudo em relação à proteção e exploração dos recursos naturais, concentradas na alçada do Ministério da Agricultura. Entretanto, a fase getulista, que foi tão pródiga na elaboração de um vasto repertório legal sobre diferentes temas de interesse para as estratégias de desenvolvimento nacional, não manifestou o mesmo empenho, e foi bem mais omissa em relação à normatização urbanística de parcelamento, uso e ocupação do solo. As únicas instituições citadas nos decretos dos anos 1930 sobre o parcelamento do solo são as prefeituras municipais, ainda assim com um papel coadjuvante em relação ao exercido pelos cartórios de registros de imóveis, e sob a pauta do Direito Civil.

Até o final da década de 1970, na ausência de uma legislação de âmbito federal que estabelecesse uma política nacional sobre a matéria, apenas os centros maiores dispunham de legislação própria. A conjunção da falta de regulação urbanística de âmbito federal, da intensidade do processo de urbanização e da ausência de mecanismos de controle das forças de mercado na especulação imobiliária contribuiu para a proliferação da clandestinidade e, com ela, a precariedade urbana e a falta de provimento de espaços públicos.

A partir dos anos 1960, os Anteprojetos que compõem a Série Reforma Urbana adotaram este modelo centralizado nos organismos federais, remetendo a legislação supletiva e complementar para as regulações nos âmbitos dos estados e municípios. O Anteprojeto de 1963 contribuiu, mesmo que parcialmente, para influenciar a criação de alguns órgãos federais relacionados à política urbana e habitacional no período do regime militar, como foi o caso do SERFHAU e do BNH, criados em 1964.

Atualmente, esse sistema hierarquizado está na base de toda a legislação vigente, seja ela de origem urbanística ou ambiental; entretanto, há uma distinção fundamental nas atribuições de competências e transferência de recursos, entre as esferas estaduais e municipais. Notadamente após a vigência da Constituição Federal de 1988 e do arcabouço supletivo e complementar dos demais níveis federativos, há uma tendência clara de o município concentrar as responsabilidades relativas à gestão urbana e territorial, especialmente no que diz respeito ao uso e ocupação do solo. Por outro lado, o papel das

instâncias estaduais prevalece nas questões de cunho ambiental, notadamente na gestão dos recursos hídricos e no licenciamento de atividades e de empreendimentos.

Até a Constituição de 1988, a autonomia política, fiscal e financeira do município oscilou conforme o nível de centralização imposto pelo momento político e institucional. Entretanto, alguns elementos dessa organização, praticados na atualidade, tiveram origem a partir dos anos 1930. O incentivo constitucional para o compartilhamento regional de serviços, embrião dos atuais consórcios intermunicipais, já havia surgido em 1937 e, para corresponder aos fenômenos de conurbação, foi criada uma nova modalidade de recorte territorial com o estabelecimento das regiões metropolitanas na versão constitucional de 1967.

Apesar dos avanços amplamente reconhecidos proporcionados pela Constituição Federal de 1988, existem críticas em relação ao tratamento dispensado às formas de constituição e de gestão das regiões metropolitanas. Após um processo de discussão de propostas que poderiam contribuir para articular sua maior autonomia dentro de um regramento comum de âmbito federal, a dinâmica das análises, pareceres e votações constituintes impediu que tais proposições fossem acatadas no texto conclusivo. Os questionamentos apontam o equívoco em atribuir aos estados-membros da federação, a prerrogativa de instituí-las, além da retirada de dispositivos que ampliariam sua autonomia. O processo constituinte incorporou outros recortes territoriais, que já vinham sendo discutidos desde os anos 1970, como é o caso das aglomerações urbanas e das microrregiões. Contudo, a falta de critérios comuns a todos os estados, na definição destas novas instâncias supramunicipais, afeta a homogeneização necessária à produção de diagnósticos, análises e monitoramentos comparativos, além de dificultar a elaboração de programas de políticas públicas federais aplicáveis na escala metropolitana.

Outro componente relevante na estrutura do desenho institucional são os Conselhos, constituídos como órgãos colegiados sob diferentes temáticas, nos vários níveis administrativos e amparados no instrumento legal de formulação das políticas setoriais correspondentes. A geração normativa criada a partir dos anos 1930, especialmente no período Vargas, estabeleceu diferentes Conselhos, geralmente compostos por funcionários públicos das áreas correlatas ao tema, e por representantes indicados pelo Poder Executivo, com raras representações do segmento privado e nenhuma representação popular.

Na legislação mais recente, com a contribuição da LPNMA de 1981, da Constituição Federal de 1988, da Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos de 1997, e do Estatuto da Cidade de 2001, dentre outras, uma transformação perceptível diz respeito à ampliação da participação de diferentes segmentos sociais na composição destes órgãos. Os Conselhos passaram a contar com a representação de ONGs; de movimentos sociais;

de populações tradicionais; de usuários de serviços públicos; de agrupamentos étnicos e culturais; além do crescimento de situações em que são exigidas avaliações de cunho deliberativo, ampliando a força política de suas resoluções.

Entretanto, a soberania do espaço dos Conselhos pode ser limitada por decisões que transitem por esferas distintas desses colegiados, notadamente em questões que possam prevalecer interesses econômicos, atualmente praticados em escala global. Essa dinâmica intensifica-se em períodos de aquecimento econômico, de dinamismo do setor imobiliário e construtivo, de provimento de grandes obras de infraestrutura, consoantes às circunstâncias promotoras de mega eventos, como os que se anunciam no país. Todavia, a atuação dos órgãos colegiados configura um contrapeso nessa correlação de forças, na medida em que seja preservado o espaço das instâncias fundadas na consolidação da democratização dos processos decisórios.

Pela Vertente Ambiental cabe citar a relevância da implantação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o SISNAMA, como apoio fundamental à descentralização coordenada da política ambiental, contemplando diferentes organismos consultivos, deliberativos e executores, abrangendo do nível federal ao local. Tal estrutura foi reproduzida em outras legislações setoriais e, dentre elas, na legislação afeta aos recursos hídricos, constituindo unidades de gestão baseadas nas bacias hidrográficas que, para a política territorial e ambiental, são de fundamental importância, pelo nível de interação que requerem. Antes mesmo da lei federal, no estado de São Paulo, a lei de proteção dos mananciais de abastecimento público de 1991 adotou como unidades de planejamento e gestão hídrica, as UGRHI, que passaram a compor as Câmaras Regionais da estrutura do CONSEMA.

Pela Vertente Urbanística, embora os Anteprojetos discutidos na Série Reforma Urbana já contemplassem um sistema hierarquizado e articulado a partir de um órgão federal condutor da política urbana e habitacional, apenas com a promulgação da lei que instituiu o Estatuto da Cidade foi obtido o amparo legal necessário à sua implementação. Dentre os instrumentos disponibilizados para a gestão democrática da cidade, estão os órgãos colegiados de política urbana, criados nos âmbitos nacional, estadual e municipal, além da realização de Conferências das Cidades também em todos os níveis federativos. Vale observar que, entre a criação do SISNAMA, em 1981, e a disponibilização dos dispositivos do Estatuto da Cidade, em 2001, transcorreram duas décadas, favorecendo a percepção de um descompasso de estruturação e consolidação, com decorrências no processo de articulação entre as políticas urbanas e ambientais.

Além da defasagem temporal, o foco quase exclusivista na unidade territorial do município, notadamente no meio urbano, impõe algumas limitações que afetam o

potencial de articulação regional e de constituição de pontes mais efetivas com a política ambiental. As diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade trazem apenas referências genéricas e limitadas sobre o papel regional do município e pecam pela ausência de sua vinculação às bacias hidrográficas. Tendo em vista que a nova geração de planos diretores foi produzida segundo esta lei federal, a eventual adoção de mecanismos institucionais de articulação regional ficou dependente de iniciativas localizadas.

Por ter herdado o enfoque municipalista da Constituição Federal de 1988, e consolidado os instrumentos concebidos no processo da Reforma Urbana, seus institutos priorizaram a política habitacional de interesse social e a unidade territorial do município, especialmente o meio urbano. Embora seja inegável seu avanço em relação aos temas eleitos, o processo de construção de uma relação mais articulada entre a política urbana e a ambiental requer abordagens que congreguem escalas promotoras de uma gestão regional e ambientalmente mais integrada. Na lacuna desta agenda urbana, pode ser identificada uma ausência que requer a inclusão aglutinadora da dimensão socioambiental, na medida em que as demandas sociais e ambientais experimentam enfrentamentos comuns.

Os recortes territoriais distintos e a falta de mecanismos de interação entre instâncias locais e regionais, configuradas nas administrações municipais e no sistema de gerenciamento de bacias hidrográficas, são decorrentes do tratamento desvinculado, e historicamente constituído, entre as duas vertentes admitidas neste trabalho. Nesse modelo político-administrativo, convivem situações díspares e não concatenadas nas diferentes escalas de gestão, cabendo citar três mais problemáticas.

As agências e os comitês de bacias hidrográficas, apesar do modelo de participação tripartite e paritário, envolvendo estado, município e sociedade civil, se reportam quase que, exclusivamente, ao sistema estadual, absorvidos em sua autossuficiência. Os municípios, geralmente submetidos à sua própria desarticulação interna, segmentada em ações imediatistas e pontuais, enfrentam desafios de ordem política, técnica e administrativa para se capacitar para a gestão urbana e regional. Esta atividade se tornou ainda mais complexa com a inclusão do meio rural, geralmente um território desconhecido em suas bases de apoio técnico, operacional e informacional, além da escassez de instrumentos de política territorial aplicáveis nestes espaços. As conturbadas regiões metropolitanas, muitas vezes compostas por municípios com prioridades antagônicas, buscam promover instâncias intermediárias de gestão, na expectativa de superação de seus graves problemas urbanísticos e ambientais, sem um referencial comum, de âmbito federal, que dê suporte à especificidade de sua contiguidade territorial.

As diferentes escalas territoriais que definem bacias hidrográficas, municípios, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, embora interagentes, são regidas por estruturas institucionais independentes e mal articuladas, dificultando a abordagem conjunta das interfaces que envolvem a proteção ambiental e a gestão do uso e ocupação do espaço.

Como parte deste universo de atuação da política ambiental, vale destacar a macroescala do Zoneamento Ecológico-Econômico, que pode abranger diferentes municípios, e a microescala dos licenciamentos ambientais de atividades localizadas no espaço intraurbano, abrangendo o lote ou uma unidade fundiária. Desse modo, a escala de atuação da política ambiental implica diferentes recortes, do micro ao macro, embora todos sejam desconectados da escala municipal, justamente aquela que é, por excelência, a escala da política urbana. Este quadro indica uma relação que favorece interlocuções prioritárias entre município e União, na execução da política urbana; e entre estado e União, na política ambiental.

Por serem segmentadas, tais territorialidades são delimitadas por critérios estabelecidos segundo lógicas incongruentes entre si, na medida em que os efeitos dos problemas ambientais são transfronteiriços à ordem político-fundiária-institucional, trazendo consequências nem sempre previsíveis. Tais contextos reforçam a necessidade de se conceber mecanismos institucionais que induzam a produção de interações, mediadas por disputas e negociações, favorecendo uma gestão territorial que incorpore condicionantes da política ambiental e, vice-versa, uma gestão ambiental que incorpore elementos da política urbana e territorial.

5.4. ABORDAGENS URBANÍSTICAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS

As primeiras legislações do período analisado refletiram a importância estratégica da exploração dos recursos naturais para a dinamização do desenvolvimento econômico. Nesta fase essencialmente agrária, os problemas decorrentes do meio urbano não apresentavam relevância que exigisse uma regulação em escala federal, cabendo aos centros maiores formular suas próprias normas urbanísticas. Sob tais características, é perceptível uma defasagem temporal no surgimento das temáticas legais afetas às duas vertentes admitidas neste trabalho. De um lado, o promissor patrimônio natural, com seu atraente potencial de exploração, de rendimentos econômicos e de perspectivas de desenvolvimento. De outro, o incipiente meio urbano com seus conflitos e demandas, geralmente sanadas por meio de códigos de posturas, programas de salubridade, planos de requalificação estética, código civil e outras ações de cunho local.

Nesse contexto, até os anos 1960, a legislação abordava o meio ambiente natural, com ênfase em seu aspecto exploratório e utilitarista e, com menor frequência, sob a ótica contemplativa e paisagística, mas sempre atribuindo um caráter servil da natureza em relação às necessidades humanas. A Constituição de 1891 mencionava apenas os recursos minerais, porém, nos anos 1930 e 1940, além dos minérios, as águas e as florestas também despertavam interesse pelo potencial econômico e energético, além da caça e da fauna silvestre, como atividades de esporte e comercialização. Na década de 1960, com a primeira constituição após a criação da Petrobras, foi adicionado o petróleo como mais um importante recurso energético a ter sua exploração regulada.

Apenas no final dos anos 1970, com a Lei Federal 6.766/1979 houve a primeira regulação de parcelamento do solo a contemplar, majoritariamente, os aspectos urbanísticos, trazendo, também, alguns condicionantes do meio natural, especialmente em relação aos riscos de assentamentos urbanos em determinados locais de maior fragilidade ambiental. Os anteprojetos vinculados à Série Reforma Urbana já tratavam destes temas em datas anteriores a esta, especialmente nas versões de 1977, elaborada pela CNPU, e de 1982, pelo CNDU. Seus dispositivos já mencionavam os potenciais de riscos ambientais urbanos, a proteção de ecossistemas especiais, o controle da expansão horizontal em direção ao meio rural, a noção de ação preventiva, as áreas não edificáveis, as áreas de proteção ambiental, o saneamento básico e o controle da poluição. Todavia, na condição de anteprojetos, tiveram sua eficácia reduzida, sem efeitos práticos na condução da política urbana. Além disso, apesar da amplitude dessas considerações, a Emenda da Reforma Urbana não absorveu este nível de abrangência, ao dar prioridade exclusiva à política urbana e habitacional de interesse social, reservando às questões ambientais, esparsas referências genéricas. Todavia, há de se lembrar a simultaneidade dos processos de discussão, formulação e encaminhamento das emendas da política urbana e da política ambiental, embora decorrentes de grupos e mobilizações distintas.

Mesmo em atuações paralelas, os movimentos sociais e ambientalistas que adquiriram maior visibilidade nos anos 1970 e 1980 contribuíram para que a Constituição Federal de 1988 consolidasse avanços que estão permeados em diferentes dispositivos, além dos mais reconhecidos artigos 182, 183 e 225. Sob o ponto de vista urbanístico, esse marco constitucional criou as condições para os desdobramentos que se materializaram no Estatuto da Cidade. Embora tal referencial da política urbana seja passível de críticas pelo caráter genérico de suas abordagens ambientais, ou mesmo pela ausência de mecanismos de indução à articulação regional, essa dissociação também ocorreu por parte da política ambiental. Visto que o capítulo específico, que contém o artigo 225, não incorporou aspectos decorrentes dos processos de urbanização, que poderiam contribuir para a

necessária abrangência de abordagem, prevaleceu uma visão ecobiológica que imprimiu um caráter setorial e limitado aos seus dispositivos.

Cabe lembrar que a LPNMA que precedeu a Carta constitucional de 1988, já tratava os aspectos urbanísticos e sociais de forma superficial, apenas como parte de princípios e objetivos genéricos. Contudo, apesar da ausência do meio urbano no capítulo específico *Do Meio Ambiente*, a Constituição de 1988 adotou conceitos genéricos que se tornaram paradigmáticos, com a introdução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um bem de uso comum do povo, cuja responsabilidade cabe à coletividade e ao poder público.

Por estar em tramitação há mais de uma década, o PL 3.057/2000 tem absorvido contribuições decorrentes de experiências mais recentes, de tal modo que suas propostas dialogam de forma mais articulada com a agenda ambiental. Adotou a expressão “*sustentável*” para qualificar as regularizações fundiárias; estabeleceu dispositivos que fazem referências às Resoluções CONAMA, às unidades de conservação da natureza, às zonas de amortecimento e aos biomas especiais. Além disso, associou o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; criou a licença urbanística e ambiental integrada e incorporou exigências de colegiados de política urbana e também ambiental, para caracterizar municípios de gestão plena. Embora ainda não seja lei, o teor de seus dispositivos é suficiente para expressar uma tendência de maior assimilação entre os conteúdos que caracterizam as vertentes consideradas.

Sob o ponto de vista social, e como contraponto às propostas atuais que já expressam maior imbricação entre as dimensões sociais, urbanísticas e os ambientais, cabe retomar os primeiros indícios destas interfaces, a partir dos anos 1930. Nos códigos do governo Vargas, focados nas formas de exploração dos recursos naturais, embora as abordagens sobre o meio urbano fossem escassas, revelam preocupações de ordem social, ao buscar tratamento diferenciado para setores mais vulneráveis da população. No Código Florestal de 1934, as áreas submetidas à seca nordestina tinham prerrogativas mais permissivas em relação ao aproveitamento de produtos e subprodutos florestais. No Código de Águas, também de 1934, os pequenos proprietários ribeirinhos podiam cultivar os terrenos públicos dominicais e, nas concessões para aproveitamento de energia hidroelétrica, eram reconhecidos o “*direito de ribeiridade*” e o direito de funcionários e seus filhos à alfabetização, em caso de ausência de escolas nas imediações. Também sob ponto de vista da sobrevivência e superação da fome, o Código de Caça de 1943 admitia a caça de subsistência, mesmo no período do defeso, o que seria posteriormente vetado em razão dos riscos decorrentes do aumento populacional e do crescimento urbano.

A partir dos anos 1960, tanto o Código Florestal de 1965, como a Lei de Proteção à Fauna de 1967 criaram dispositivos legais para incentivar conteúdos pedagógicos para o sistema de ensino e temas de difusão para os meios de comunicação, voltados para a “*educação florestal*” e para a conscientização sobre a proteção da fauna. Contudo, apesar de a Lei da Política Nacional de Saneamento de 1967 ter sido concebida como uma política pública de caráter urbano que, sob a perspectiva de um plano nacional de saneamento, buscava se articular à política nacional de saúde, seus dispositivos não contemplaram medidas educativas ou de difusão, como ocorreu na política florestal e da proteção à fauna.

Alguns anos após, em 1981, com a LPNMA, a promoção da conscientização ambiental adquiriu outro patamar de importância, ao prever a educação ambiental em todos os níveis de ensino e na educação comunitária, buscando efetividade na “*participação ativa na defesa do meio ambiente*”. Na versão paulista, de 1997, as propostas são semelhantes, ao enfatizar a importância da informação da população, por meio da educação e de mecanismos de conscientização, buscando capacitar a população para o “*exercício da cidadania*”. Uma forma de viabilizar tais objetivos tem sido a publicação de relatórios anuais sobre a qualidade ambiental no estado, o RQA, que faz parte do sistema SEAQUA, embora seja dirigida a um público mais especializado e, portanto, restrito ao universo de gestores, estudiosos e pesquisadores.

As campanhas educativas e de ampliação da conscientização, em relação a temas afetos ao meio ambiente, têm previsão legal desde os anos 1960, embora tenham migrado de uma vinculação setorializada como a “*educação florestal*” ou de “*proteção à fauna*”, para proposições mais abrangentes que sugerem maior participação dos cidadãos nos processos decisórios. Tal tendência de ampliação democrática tem sido promovida por múltiplos meios, dentre eles, pela maior articulação do Ministério Público com a sociedade, pela pluralidade participativa nos órgãos colegiados e pela promoção de audiências públicas, a partir da iniciativa de segmentos sociais organizados.

Até mesmo uma lei como a das unidades de conservação de 2000, que trata de áreas focadas em seu próprio interior, apresenta mecanismos de abertura à participação, de acordo com sua modalidade. Tais interações podem ocorrer por um conjunto de ações que envolvem a atuação dos Conselhos, a preservação sociocultural de populações tradicionais, os projetos de educação ambiental e de pesquisa científica, as consultas públicas necessárias à criação das próprias unidades e a promoção da integração às comunidades vizinhas. Contudo, algumas tipologias são mais restritivas pelas próprias concepções de seus objetivos, principalmente as do grupo de *Proteção Integral*, como é o

caso da *Estação Ecológica* e da *Reserva Biológica*, onde a interação social e territorial não foi considerada necessária.

Apesar das limitações e dificuldades na consolidação dos processos participativos, a legislação mais recente tem procurado aprimorar os meios de interlocução entre a sociedade e as instâncias de gestão e poder político institucional. Além desta tendência, algumas leis mais recentes têm adotado dispositivos de tratamento diferenciado em relação a grupos sociais mais vulneráveis. Dentro do conjunto normativo analisado, tal característica é mais perceptível nas duas leis paulistas de 1997, que dispõem sobre a política estadual do meio ambiente e a proteção dos mananciais; na lei federal que abordou as diretrizes para o saneamento básico de 2007 e nas Resoluções CONAMA 369 de 2006 e 412 de 2009.

No sistema de aplicação de penalidades previstas na lei da política estadual do meio ambiente, é considerada a “*capacidade econômica do infrator*”; e na lei de proteção dos mananciais, uma das circunstâncias atenuantes é o “*menor grau de instrução e escolaridade do infrator*”. São mecanismos de tratamento diferenciado que atuam, mesmo que indiretamente, na promoção da equidade.

Por ter recebido a influência de todo o arcabouço normativo pós Constituição de 1988, por tratar de temática diretamente afeta às duas vertentes e por ter sido produzida em contextos políticos mais democráticos, a lei federal que abordou as diretrizes para o saneamento básico de 2007 estabeleceu mecanismos inovadores e de forte imbricação entre os temas mais contundentes da política urbana e ambiental. Além de estar explicitamente pautada nas diretrizes e princípios, a universalização do acesso está presente, também, na concepção dos instrumentos que dão consistência à gestão da política. Além da abertura à participação por meio de órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, prevê a capacitação do usuário para que essa interação seja mais consciente e qualificada.

Os critérios baseados em nível de renda e cobertura, grau de urbanização, densidade demográfica, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais, são essencialmente distintos da política de saneamento proposta na lei de 1967, que priorizava a demanda solvável e a eficiência técnica, administrativa e econômica da política de saneamento. No Código de Águas de 1934, a referência à fixação de “*tarifas razoáveis*” para o abastecimento de água buscava democratizar o acesso por meio de generalidades que não encontravam ressonância em medidas concretas. Nem a tentativa populista de 1934 e nem a opção elitista de 1967 tiveram sucesso em relação à universalização do provimento de serviços públicos, e as inovações trazidas pela lei de 2007

são muito recentes para avaliações que permitam identificar elementos de evolução do acesso.

Na Resolução CONAMA 369 de 2006, em que pesem as dificuldades de cumprimento de suas rigorosas exigências, foi contemplado o universo da informalidade urbana ao admitir a regularização fundiária sustentável. Na Resolução CONAMA 412 de 2009, os mecanismos de diferenciação de tratamento na perspectiva da equidade já estão presentes no próprio objeto da peça legal: os procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental de interesse social. Apesar da origem em instância do sistema de proteção ambiental, esta Resolução é emblemática de uma normatização que busca corresponder às demandas operacionais provenientes da prática de políticas públicas que, neste caso, conjuga aspectos urbanísticos, habitacionais, sociais e ambientais. Trata-se de uma Resolução caracterizada pela especificidade do foco e pela brevidade de conteúdo, o que possibilitou maior celeridade na tramitação de aprovação, de acordo com a urgência necessária ao contexto em que foi desenvolvida. Embora configure uma interação desejável entre a política habitacional de interesse social e a agenda ambiental, espera-se que a simplificação dos procedimentos não se restrinja à mera aceleração de procedimentos, mas que configure um ganho para a necessária qualificação destes assentamentos.

Essas análises, que configuram o segundo plano analítico, pretenderam discutir os principais pontos de confluências e de divergências presentes entre os componentes legais selecionados para compor a Vertente Urbanística e a Vertente Ambiental, segundo os quatro aspectos de investigação adotados. Além da interação no sentido horizontal entre as vertentes, buscou-se desenvolver uma discussão das transformações das abordagens ao longo do tempo, estabelecendo uma correlação também no sentido vertical, que refletisse tendências presentes nestes processos.

Pela extensão do universo de institutos legais admitido neste trabalho, certamente outras interfaces são passíveis de identificação, porém acredita-se que os ingredientes mais significativos para análise das transformações das abordagens urbanísticas e ambientais na política territorial tenham sido contemplados. Todavia, com a evolução das práticas de gestão e o surgimento de novos instrumentos legais, outras discrepâncias e complementaridades trarão desafios e estímulos para novas indagações, realimentando o ciclo das práticas e das reflexões.

CONCLUSÃO

Os processos de pesquisa são sempre acompanhados por limitações decorrentes da problematização estabelecida ou dos materiais e métodos empregados, mas que procuram ser contornadas, se possível superadas, na busca da consistência necessária à confirmação, ou não, de suas hipóteses e objetivos. No âmbito deste trabalho procurou-se adotar um percurso que mantivesse ativo um permanente diálogo com os pressupostos introdutórios, buscando corresponder às expectativas e indagações deflagradoras deste processo investigativo.

No conjunto de escolhas realizadas, pautadas na seleção de componentes que envolveram a definição de um período temporal, de um arcabouço normativo e de aspectos de condução analítica, alguns elementos desse universo podem ter sido excluídos ou incorporados indevidamente. Visto que tais riscos se avolumam quanto maior o arco de abrangência perseguido - o que se aplica às características deste trabalho - os flancos vulneráveis se ampliam diante do desafiador e necessário rigor científico. Contudo, o trabalho assumiu uma perspectiva panorâmica, indispensável ao recorte pretendido, com base na obtenção de uma correspondência às indagações formuladas e que serviram de razões motivadoras e propulsoras deste percurso.

O arco temporal incorporado ao processo investigativo serviu como eixo de observação de tendências, expandindo os sentidos das regulações para além da transitoriedade de seus contextos e vigências, buscando a interpretação do processo transformador das ideias e valores que se refletiram no arcabouço legal. As discussões e as análises que estruturaram este trabalho se reportaram a um repertório normativo que, apesar de sua relevância, não comporta a totalidade do universo em questão, de tal modo que estas reflexões ensejam sua condução a outras modalidades analíticas.

Diante dos problemas presentes na gestão territorial e ambiental, aqui discutidos segundo a Vertente Urbanística e a Vertente Ambiental, era preciso um retorno cronológico, para que suas afinidades, tensões e contradições pudessem ser captadas, explicitadas e discutidas. A escolha de um repertório normativo para discutir e analisar essas vertentes revelou-se um campo fértil para identificação de tendências, valores e interesses presentes nas diferentes conjunturas abordadas. A promoção de um marco legal mais recente, pautado no Direito Urbanístico e no Direito Ambiental, submetido à assimilação de novos paradigmas para a condução de políticas territoriais, tem evidenciado

a relevância de alguns aspectos fundamentais na sua implementação. Como ingredientes fundamentais na consecução destas agendas, tornam-se mais evidentes as questões afetas ao campo dos direitos sociais, coletivos e difusos; dos instrumentos de gestão territorial e ambiental; do desenho institucional que lhes dá suporte e das formas de assimilação da política urbana na política ambiental e vice-versa, da assimilação da política ambiental na política urbana e territorial.

Diante do passivo social e ambiental, materializados na crescente precariedade e informalidade urbana e na degradação ambiental, há um repertório comum de empecilhos que desembocam na lógica excludente e predatória que acompanha os imperativos da acumulação capitalista e os processos de mercantilização da terra. Nesses embates, o tratamento das disputas e conflitos urbanos e ambientais baseado em uma relação de dicotomia não tem contribuído para uma superação que contemple a função socioambiental da propriedade - princípio norteador que deveria ser comum às duas agendas. O direito à cidade, espelhado no direito à moradia, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direitos constitucionais tratados de forma articulada, representam um desafio que envolve um conjunto de condições e, dentre elas, a especificidade dos entendimentos e interpretações doutrinárias e jurisprudenciais.

Tendo em vista a permanência da força da inviolabilidade da propriedade privada e da tradicional e conservadora ordem jurídica que lhe dá suporte, a concretização de dispositivos legais já conquistados, e que contemplam novas modalidades de direito, se torna um permanente embate a ser experimentado. Os avanços obtidos na Constituição Federal de 1988, na legislação ambiental pós-Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e na legislação urbanística pós-Estatuto da Cidade de 2001, não se manifestam automaticamente, pela simultaneidade de direitos admitidos. Recorrendo ao entendimento de que a lei é um instrumento, mas também é processo, as conquistas das formulações no campo normativo não são suficientes para se realizarem plenamente, demandando ações permanentes voltadas à sua implementação, o que envolve, dentre outras, a capacitação das gestões públicas e as mobilizações sociopolíticas de participação nas disputas e conflitos presentes na gestão territorial e ambiental.

Os instrumentos de gestão territorial e ambiental também refletem o potencial e as limitações dos novos direitos conquistados. A política urbana estreita os vínculos com a dimensão social, ao buscar priorizar propósitos que garantam o direito à cidade e o direito à moradia ao conjunto da população. Por outro lado, os direitos difusos e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado permaneceram como prioridades da agenda ambiental, onde a dimensão social tem lutado para se incorporar, acentuando o desafio para uma assimilação indissociável do binômio socioambiental.

Após décadas de uma legislação pautada na igualdade de condições de cumprimento do aparato normativo urbanístico e do crescimento da informalidade urbana, os pressupostos da Reforma Urbana buscaram introduzir mecanismos de tratamento desigual na promoção da equidade social. O que parece contraditório por exigir o tratamento diferenciado para obtenção de igualdade de condições, se justifica pelo entendimento de uma relação de débito, de passivo acumulado. O princípio da função social da propriedade aplicado na formulação de políticas urbanas e habitacionais tem servido de base para as atuações comprometidas com a justa distribuição dos ônus e benefícios da política urbana.

Apesar das conquistas produzidas com os dez anos de vigência do Estatuto da Cidade e de oito anos de criação do Ministério das Cidades, permanecem entraves de várias modalidades para a consolidação das diretrizes do art. 2º que pretendem materializar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade. Dentre eles, as exigências de aprovação de planos diretores como instrumentos exclusivos para a veiculação da política urbana e territorial; a necessidade de complementação por leis municipais específicas para aplicação dos instrumentos; a baixa capacitação institucional dos municípios; a fragmentação das políticas nas instâncias inframunicipais; a dificuldade de conformação de ZEIS em áreas infraestruturadas que não expandam indefinidamente as periferias urbanas; a falta de instrumental adequado para a gestão das áreas rurais; a ausência de políticas integrativas nos municípios das regiões metropolitanas; a falta de gestão articulada com a política ambiental conduzida no nível dos estados; e a dificuldade de aplicação dos instrumentos que se contraponham, mais diretamente, à mercantilização da cidade.

Atualmente, somam-se às questões de fundo estrutural, aquelas de ordem contingencial. A dinâmica urbana e o aquecimento do mercado imobiliário interferem na valoração da terra dificultando o controle de preços e a implantação de empreendimentos de interesse social que tenham localização provida de qualificação urbana, o que implica redes de infraestrutura, equipamentos públicos de educação, saúde, esporte, recreação e transporte coletivo, além da própria moradia. Mais do que o desafio de redução da deficiência habitacional popular, o *Programa Minha Casa Minha Vida* – PMCMV, pelo alcance nacional de sua extensão, pela celeridade de seu ritmo de implantação, pelo montante de recursos envolvidos e pela participação relevante dos agentes financeiros e imobiliários, incorpora uma dificuldade inerente a tal conjuntura. Trata-se da obtenção de inserções adequadas nas cidades, que não reproduzam o modelo periférico e excludente praticado pela condição de informalidade. Como os planos diretores pós-Estatuto da Cidade foram desenvolvidos antes da formulação do PMCMV, o potencial de qualificação destas implantações, espalhadas em todo o Brasil, depende da demarcação formal das áreas ou

zonas de especial interesse social que correspondam ao porte das necessidades de implantação desta política prioritária de âmbito federal.

Além desse conjunto de entraves à consecução da política urbana comprometida com a universalização do direito à cidade, a própria agenda ambiental, muitas vezes, tem sido aplicada em detrimento dos interesses sociais e coletivos. A predominância do caráter ecobiológico de parte significativa da legislação ambiental, notadamente na Lei Federal 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, e no capítulo constitucional sobre o meio ambiente, dificulta a resolução de disputas e conflitos que envolvam a precariedade social e a degradação ambiental. Nesses embates, a função socioambiental da propriedade encontra dificuldades em se realizar, reforçando a ocorrência da injustiça ambiental, baseada na maior incidência de danos às parcelas socialmente mais vulneráveis da população. A esfera conservadora do Poder Judiciário, submetida aos parâmetros civilistas da propriedade, tem atuado mais no esvaziamento ou bloqueio de ações do que na promoção da regularização fundiária. Essa tendência de resolução judicial dos conflitos socioambientais com priorização dos interesses ambientais, em detrimento dos sociais, tem contribuído para a perpetuação das condições originais das disputas que só mudam de lugar, pois a lógica da exclusão permanece vigente.

Dentre os esforços que têm sido produzidos para aproximação dessas agendas, constam aqueles que mais se aproximam da denominada “agenda marrom”, tendo como uma de suas expressões, a Lei Federal 11.445 de 2007, que estabeleceu as diretrizes para o saneamento básico pautada na universalização do seu acesso. Além deles, algumas Resoluções CONAMA têm procurado contemplar requisitos da política urbana e dos interesses sociais e coletivos de forma conjugada à regulação ambiental. A própria estruturação institucional do Ministério do Meio Ambiente tem incorporado, de forma mais explícita, o ambiente urbano em suas áreas de atuação com a constituição da *Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano* e do *Departamento de Ambiente Urbano*, o que pode indicar processos de maior integração entre as agendas.

Sob o ponto de vista da conformação das unidades de planejamento e de gestão, os desencontros das políticas urbanas e ambientais se traduzem na incompatibilidade entre os recortes político-territoriais dos municípios - que embasam os dispositivos formulados nos planos diretores segundo o Estatuto da Cidade - e os recortes físicos ambientais pautados nas delimitações de bacias hidrográficas que dão suporte à política de gerenciamento dos recursos hídricos e de conservação dos mananciais de abastecimento público. Reforçando tais incongruências de ordem espacial, há um isolamento institucional que desarticula a necessária capilaridade entre as políticas urbana e

ambiental, delegando-se aos municípios as competências da gestão do uso e ocupação do solo e, aos estados, as competências pela gestão ambiental.

Apesar de o Estatuto da Cidade contemplar diretrizes relacionadas à questão ambiental, a formulação dos instrumentos, que têm origem distinta a essa agenda, depende dos processos de elaboração de cada plano diretor, sem garantias de assimilação da pauta ambiental na política urbana adotada. Existe um conjunto de outros instrumentos que regulam a política ambiental; contudo, a ampliação do diálogo por meio dos planos diretores se torna imprescindível, sendo ele o instrumento privilegiado na condução da política de expansão e de desenvolvimento urbano, por força constitucional. Complementarmente, o campo da regulação ambiental deve assimilar o meio urbano como parte do mesmo processo, notadamente pela peculiaridade de sua expansão, que requer uso intensivo de solo. Essa dinâmica expansionista, mesmo que submetida a mecanismos de controle e racionalização, implica inevitável interação com APPs, com Unidades de Conservação da Natureza, com bacias hidrográficas de mananciais de abastecimento público, com áreas agricultáveis e demais espaços ambientalmente protegidos.

Dos conflitos entre o meio urbano e as APPs, emerge a necessidade de se ponderar a questão sob o ponto de vista qualitativo, o que implica identificar o conjunto de variáveis correspondentes à heterogeneidade de situações dentro de uma mesma cidade ou metrópole, e à escala da diversidade da rede urbana brasileira em seus diferentes biomas. Subjacentes a essa pluralidade, são requisitados elementos de suporte de intermediação da interação do princípio da intangibilidade e das funções da urbanidade, explicitando os conflitos decorrentes de uma legislação marcada pela incongruência.

Da implementação da política urbana espera-se a redução da informalidade e a promoção de programas habitacionais e de regularização fundiária, comprometidas com a qualificação da inserção urbana de assentamentos protegidos dos riscos socioambientais. Da política ambiental, espera-se o discernimento da peculiaridade do meio urbano, que requer a reavaliação de expectativas pautadas na preservação de certas funções ambientais definidas em sua regulação, e que não têm condições de se viabilizar, diante da inevitável interação com o meio social urbano. Tal percepção implica reconhecer que o senso de compartilhamento e de pertencimento, seja favorável à construção de parâmetros que conjuguem o uso social e os espaços urbanos protegidos.

Nas agendas que compõem a Vertente Urbanística e a Vertente Ambiental, o papel do poder público é da maior relevância como instância responsável por garantir os direitos coletivos, sociais e difusos, segundo o interesse social e ambiental. Para que a função socioambiental da propriedade se emancipe do plano meramente retórico, é preciso que estas dimensões do direito prevaleçam em relação ao direito da propriedade privada,

ampliando as condições de democratização da cidade. Esse processo passa pelo reconhecimento de que a consolidação da legalidade esteja atrelada à sua legitimidade que, por sua vez, requer vínculos com os anseios sociais e com a efetividade na redução da desigualdade social e da degradação ambiental.

Estas reflexões apontam para situações que oscilam entre a prevalência de cenários diametralmente distintos. O primeiro deles, pautado na construção de condições que contribuam para gestões territoriais e ambientais mais articuladas, com base nas conquistas constitucionais e no arcabouço normativo mais recente. Tal condição introduz direitos atenuadores da hegemonia do direito de propriedade individual, e mecanismos de ampliação da democratização da cidade, na perspectiva de universalização do acesso às benfeitorias urbanas. O segundo cenário aponta para a prevalência da desconexão das agendas urbana e ambiental, com a setorização de suas políticas; do predomínio dos mecanismos de mercantilização do solo, dos serviços e demais benfeitorias urbanas; e da atomização dos movimentos sociais capazes de manter ativo o campo de defesa dos direitos coletivos, reduzindo o controle social sobre as formas de ocupação do território.

Apesar da existência de incongruências e lacunas legislativas, em temas específicos, de um modo geral o arcabouço normativo contempla as necessidades requeridas para a prevalência do primeiro cenário. Porém, as leis dependem de interpretações para sua aplicação, o que vai além do legalismo formal e incorpora um contexto muito mais amplo de interesses que prevaleçam na disputa. Se o positivismo jurídico reduz o que é legítimo ao que é legal, uma evolução nesta visão pressupõe sua inversão, para que o legal seja o legítimo, necessariamente construído a partir dos processos de reconhecimento social.

Com as questões levantadas e as reflexões produzidas neste trabalho, espera-se ter dado uma parcela de contribuição para a discussão dos entraves e das possibilidades de confluências entre as políticas urbanas e ambientais presentes na gestão dos territórios. De fato existe um processo de transformação nas abordagens desses dois campos, especialmente pela necessária interação decorrente dos conflitos e disputas que envolvem a apropriação e a ocupação do solo. A consolidação da aproximação dessas agendas, segundo a prevalência do princípio da função socioambiental da propriedade, vai depender de um conjunto de fatores, uma parte deles discutidos ao longo dessa pesquisa que não se pautou pela busca de certezas irretocáveis, mas pela identificação de tendências possíveis.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro (org.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado. Rio de Janeiro: O Autor, 2001. 271p.

_____. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 9, n. 2. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Geraldo Magela Costa: A Associação, p. 25-54, 2007.

ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 237 p.

_____; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **Justiça ambiental e cidadania**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. 315 p.

_____. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. In: XI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2005, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005.

AGRELLI, Vanusa Murta. A concessão de outorga do direito de uso de recursos hídricos: o uso múltiplo e as condições para o uso prioritário. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coords.). **Direito urbanístico e ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 217-239, 2008.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. *Paper* para o Encontro do Grupo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso. Centro de Estudos da Metrópole. Rio de Janeiro, 22 e 23 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/alonso.pdf>> Acesso em: 06 jan. 2010.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. In: **Novos Estudos/CEBRAP**, 79, novembro de 2007, São Paulo. p. 151-167, 2007

ALVIM, Angélica A. Tanus Benatti et. al. Planos Diretores e legislações ambientais em áreas de proteção de mananciais: conflitos e possibilidades de integração. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2009, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: ANPUR, 2009.

ALVIM, Angélica A. Tanus Benatti. Água, território e sociedade: limites e desafios da gestão integrada das bacias hidrográficas na região metropolitana de São Paulo. In: SEMINÁRIO NACIONAL APP URBANA, 2007, São Paulo. **Anais**. São Paulo: CD-ROM, 2007.

BARIANI, Edison. O Estado demiurgo: Alberto Torres e a construção nacional. **Revista Achegas** n. 26, nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.achegas.net>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, p 71–90, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 219 p.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP. 1998. 342 p.

_____; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. As cidades da cidade. In: _____ (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 9-20, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso em: 06 jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Documento Final – Cidades Sustentáveis**. Vol. III. Brasília: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em: 07 fev. 2011.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – SUS, NOB-SUS96**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997. 34 p.

BRASIL, Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. **Saneamento em áreas especiais**. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

BRITTO, Ana Lúcia; BARRAQUÉ, Bernard. Discutindo gestão sustentável da água em áreas metropolitanas no Brasil: reflexões a partir da metodologia europeia Water 21. In: **Caderno Metrópole – meio ambiente**. nº 19, 1º semestre de 2008. São Paulo: Educ, p. 123-142, 2008.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: 34 / Edusp, 2000. 400 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS; Comissão de Desenvolvimento Urbano; Ministério das Cidades; Caixa Econômica Federal; Instituto Pólis. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. 2005. 273 p.

CAMPOS, Cândido Malta. Debate: Planejamento urbano – do populismo aos dias atuais. In: **Espaço & Debates**: Revista de Estudos Urbanos e Regionais. Ano 1, nº 4. São Paulo: Cortez, p.137-173, 1981.

CAPRA, Fritjof. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, p. 18-33, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Irregularidade urbanística**: questionando algumas hipóteses. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>> Acesso em: 17 mar. 2009.

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira; CARDOSO, Adauto Lúcio; AZEVEDO, José Paulo Soares. O planejamento do uso do solo urbano e a gestão de bacias hidrográficas: o caso da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí na Baixada Fluminense. In: **Caderno Metrópole** – meio ambiente, nº 19, 1º semestre de 2008. São Paulo: Educ, p. 165-190, 2008.

CARIELLO, Rafael. Via de mão dupla: a natureza como cultura. **Folha de São Paulo**, 15 ago. 2010. Caderno Ilustríssima, p. 6.

CARVALHO, Celso Santos; SANTOS, Cláudia Regina. Proposta para a gestão integrada das APPs em margens de rios inseridos em áreas urbanas. In: SEMINÁRIO NACIONAL APP URBANA, 2007, São Paulo. **Anais**. São Paulo: CD-ROM, 2007.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE WANDERLEY, Mariangela et al. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, p. 15-48, 1997.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Algumas observações sobre o Estatuto da Cidade. In: BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo (Orgs.). **Estatuto da Cidade**: política urbana e cidadania. Rio Claro: DEPLAN-IGCE/UNESP, p. 8-15, 2000.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma utopia. 1ª reimpr. 6 ed. 2005. trad.: Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2007. 350 p.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 9, n. 1. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Henri Acelrad: A Associação, p. 83-99, 2007.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento sustentável: uma contradição de termos? In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. nº 2, março, p. 55-71, 2000.

_____; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: X SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D61.PDF>> Acesso em: 19 jan.2010.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, p. 80-92, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 427p.

DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, p. 19-47, 2007.

DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 9-18, 1999.

DIAS, Genebaldo Freire. **Elementos de ecologia urbana e sua estrutura ecossistêmica**. Série Meio Ambiente em Debate, nº 18. Brasília: IBAMA, 1997. 48 p.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito da natureza intocada**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 168 p.

DOLHNIKOFF, Miriam (Org.). **Projetos para o Brasil**. Coletânea de textos de José Bonifácio de Andrada e Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, p. 73-112, 2007.

DOWBOR, Ladislau. Inovação social e sustentabilidade. In: **IPCC – Summary for Policymakers – Climate Change, 2007: The physical Science Basis**. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/spm>> Acesso em: 07 fev. 2007.

DOWBOR, Ladislau. Inovação Social e Sustentabilidade. In: **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v.1, n.1, jan-jun, p. 109-125, 2009.

DRUMMOND, José Augusto. A visão conservacionista (1920-1970). In: SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R.; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **O ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental e Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, p. 19-26, 1997.

_____. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. In: **Revista Ambiente & Sociedade**. Ano II – nº 3 e 4 – 2º semestre de 1998 – 1º semestre de 1999. CD-ROM - Artigos completos publicados entre os anos de 1997 e 2007.

ESPAÇO & DEBATES. Debate: Planejamento urbano – do populismo aos dias atuais. In: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Urbanos e Regionais**. Ano 1, nº 4. São Paulo: Cortez., p.137-173, 1981.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese de Doutorado defendida junto ao Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. A.3, nº 4, maio, pp. 33 – 47, 2001.

_____. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947 – 1972**. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo / FAPESP, 2005a. 304 p.

_____. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios / órgãos de planejamento / empresas de engenharia consultiva. In: XI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2005, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005b.

FERNANDES, Edésio. Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica. In: MENDONÇA, Francisco (Org.). **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: Ed. UFPR, p. 99-127, 2004.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 3-23, 2006.

_____. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 123-135, 2008a.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Ed./Org.). **Cidade (i) legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008, p. 43-61, 2008b.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, p. 55-70, 2010.

_____. ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de dinamismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. In: **Estatuto da Cidade + 10 anos: avanços e desafios da política urbana e dos planos diretores participativos**, p. 1-7, 2011.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. In: **Revista Ambiente & Sociedade**. Ano II, nº 5. Campinas: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade. 2º semestre, p. 35-55, 1999.

GARCIA-BELLIDO, Javier. Análise comparativa de diferentes modelos urbanísticos europeus e americanos. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **Cidades em transformação: entre o plano e o mercado**. Rio de Janeiro: O Autor, p. 13-36, 2001.

GASPARINI, Diógenes. Loteamentos: nova lei é boa sem ser perfeita. In: **Revista Dirigente Municipal: planejamento e administração**. Maio/junho de 1980, vol. XI, n. 3. São Paulo, 1980.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, p. 53-70, 2003.

GROSTEIN, Marta Dora, TRAVASSOS, Luciana. Instrumentos legais para o uso e conservação das várzeas urbanas. In: SEMINÁRIO NACIONAL APP URBANA, 2007, São Paulo. **Anais**. São Paulo: CD-ROM, 2007.

GUILLAUMON, João Régis. **Dados sobre as últimas alterações do Código Florestal**. Disponível em: <<http://www.iflorestsp.br/textos/codigoflorestal>> Acesso em: 09 jun. 2009.

HARVEY, David. **Condição pós moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 5 ed. trad.: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992. 349 p.

_____. The right to the city. **New Left Review** 53, September – October, 2008, p 23-39. Disponível em: <<http://www.newleftreview.org>> Acesso em: 17 jan. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**: edição comemorativa 70 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 447 p.

JACOBI, Pedro Roberto. **Cidade e meio ambiente**: percepções e práticas em São Paulo. São Paulo: Annablume, 2000. 192 p.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 510 p.

KOHLSDORF, Maria Elaine. Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar. In: FARRET, Ricardo Libanez; GONZALES Suely Franco Netto; HOLANDA, Frederico Rosa Borges; KOHLSDORF, Maria Elaine (Orgs.). **O espaço da cidade**: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Editores Associados, p. 15-72, 1985.

LAMPARELLI, Celso. Debate: Planejamento urbano – do populismo aos dias atuais. In: **Espaço & Debates**: Revista de Estudos Urbanos e Regionais. Ano 1, nº 4. São Paulo: Cortez, p.137-173, 1981.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. T. C. Netto. São Paulo: Documentos Ltda. 1969, 133 p.

_____. **La revolución urbana**. Trad.: Mario Nolla. Madrid: Alianza Editorial, 1972. 199 p.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, p. 319-329, 2006.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, p. 20-38, 1999.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do século XX a 1979. 2010. 296 f. Tese de Doutorado defendida junto ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, na Área de Concentração de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, 2010.

LOPES, Andiará; MONTEIRO, Circe Maria Gama. Condomínios residenciais no Brasil: morfologias da transgressão social. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007.

LUCENA, Andréa Freire. **As políticas públicas de saneamento básico no Brasil**: reformas institucionais e investimentos governamentais. Disponível em: <<http://www.nee.ueg.br>> Acesso em: 24 ago. 2010.

MARCONDES, Sandra Amaral. **Brasil, amor à primeira vista**. São Paulo: Peirópolis, 2005. 347 p.

MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Ed./Org.). **Cidade (i) legal**. Rio de Janeiro: Mauad, p. 9-19, 2008.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 121-192, 2000.

_____; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação urbana consorciada**: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos>> Acesso em: 06 jul. 2009.

_____. O Estatuto da Cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, p. 5–22, 2010.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997. 140 p.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Moradia e mananciais**: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/Fapesp, 2006. 206 p.

_____. **Lei federal de parcelamento do solo** – tensão e diálogo entre o Direito à cidade e o Direito Urbanístico e Ambiental. 2007. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br>> Acesso em: 02 fev. 2011.

_____. **Conflitos sócio-ambientais urbanos, direitos sociais e interesse difuso**. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007a.

_____; FERRARA, Luciana Nicolau. **A cidade e a água** – conflito e complementaridade de direitos. In: SEMINÁRIO NACIONAL APP URBANA, 2007, São Paulo. **Anais**. São Paulo: CD-ROM, 2007b.

_____. Região, sub-bacia, microbacia, assentamento: as diferentes escalas de ação para proteção e recuperação dos recursos hídricos. In: WHATELY, Marissia (Org. et al). **Mananciais**: uma nova realidade? São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), p. 259-282, 2008.

MARTINS, Paulo Roberto. Justiça ambiental e projeto político: o caso da Central Única dos Trabalhadores. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **Justiça ambiental e cidadania**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 217-222, 2004.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel, Editora da Universidade de São Paulo, 1991. 143 p.

MASCARÓ, Juan José. **Vigência dos critérios (ambientais) de projeto de Le Corbusier**. Vitruvius: Arqutextos. 102.03, ano 09, novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br>> Acesso em: 03 ago. 2010.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, p.156-168, 2008.

MATTOS, Beatriz Ribeiro Galante Abrahão. SOUZA, Janaina Marcos. **Da constitucionalidade formal e material das resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 70, 01/11/2009. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>> Acesso em: 15 nov. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 1993. 602 p.

MELLO, Sandra Soares. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens dos cursos d'água. In: **Revista Oculum** – Revista de Arquitetura e Urbanismo, v. 4, dez 2005. Campinas: Pontifícia Universidade Católica – PUC Campinas, p. 49-61, 2005.

MELO, Marcus André B. C. **Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil**. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br>> Acesso em: 25 ago. 2009.

MILARÉ, Edis. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coords.). **Direito urbanístico e ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p. 37-69, 2000.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, p.31-65, 2008.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Notas sobre a formação territorial e políticas ambientais no Brasil. In: **Revista Território**, ano IV, n. 7, jul/dez 1999. Rio de Janeiro, p. 43-50, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação de normas gerais**. Tese apresentada ao XVI Congresso Nacional de Procuradores de Estado, Aracaju, 1988.

MORETTI, Ricardo de Souza, ZANDONADE, Patrícia. Notas sobre planejamento e gestão das Áreas de Preservação Permanente Urbana (APPUs). O caso do Plano Diretor de Suzano 2006 – 2016. In: SEMINÁRIO NACIONAL APP URBANA, 2007, São Paulo. **Anais**. São Paulo: CD-ROM, 2007.

MOTA, Juliana Costa. **Uma análise da criação e atuação do SERFHAU**. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007.

NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. **Conflitos socioambientais na justiça: da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à habitação e ao meio ambiente em assentamentos irregulares, um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)**. 2008. 313 f. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NUPPIL – Núcleo de Pesquisas em Informática, Literatura e Linguística. **Carta de Pero Vaz de Caminha**. Edição de base: Carta a El Rei D. Manuel, São Paulo: Dominus, 1963. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org>> Acesso em: 03 ago. 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. In: MARICATO, Ermínia (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega. 1979.

_____. O Estado e o urbano no Brasil. In: **Revista Espaço e Debates**, n. 6. São Paulo: NERU, p. 36–54, 1982.

OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 12, nº 33, fevereiro, São Paulo, p. 49-61, 1997.

PÁDUA, José Augusto. Natureza e projeto nacional: nascimento do ambientalismo brasileiro (1820-1920). In: SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R.; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **O ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental e Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, p. 13-18, 1997.

_____. **Aniquilando as naturais produções: crítica iluminista, crise colonial e as origens do ambientalismo político no Brasil (1786-1810)**. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 19 jul. 2010.

_____. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. 318 p.

PINHEIRO, Nilde Lago. APPs em ambientes urbanos: conceitos técnicos e legislação aplicável. In: SEMINÁRIO NACIONAL APP URBANA, 2007, São Paulo. **Anais**. São Paulo: CD-ROM, 2007.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. In: **Estudos Avançados**. v. 17, n. 47. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12 nov. 2007.

REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, p. 139–152, 2003.

RIBAS, Otto Toledo. **A sustentabilidade das cidades: os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental**. 2003. 252 f. Tese de Doutorado defendida junto ao Programa de Pós Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, 454 p.

_____. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, p. 119–138, 2003.

_____. Plano Diretor e gestão democrática da cidade In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, p. 103–118, 2003.

ROCCO, Rogério (Org.). **Legislação brasileira do meio ambiente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 283 p.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Estúdio Nobel/FAPESP, 1997. 242 p.

_____. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. nº 2, março, p. 73-88, 2000.

SANT' ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, p. 141-165, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: _____ (Org.) **Conhecimento prudente para uma vida decente**: “um discurso sobre as ciências” revisitado. Porto: Afrontamento, 2003. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf> Acesso em: 01 fev. 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, p.31-65, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994. 157 p.

SARLET, Wolfgang Ingo (Coord.). As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica. In: **Revista Jurídica**, v. 10, nº 90, Ed. Esp., abr./maio, 2008, Brasília, p. 01-25. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/revistajuridica>> Acesso em: 04 nov. 2010.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JUNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis / Max Limonad, p 63–126, 1999.

SEVCENKO, Nicolau. O front brasileiro na guerra verde: vegetais, colonialismo e cultura. In: **Revista USP**, São Paulo, junho/agosto de 1996, p. 108-119. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/30/10-sevcenko.pdf>> Acesso em: 30 jul. 2010.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e direito à cidade**. São Paulo: Polis, 1991, 59 p.

SILVA, Éder Roberto. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 189 f. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.

SILVA, Éder Roberto; SILVA, Ricardo Siloto da. Origens e matrizes discursivas da reforma urbana no Brasil. In: **Espaço & Debates** – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. v. 25. n. 46. jan/jul, p. 144–156, 2005.

SILVA, Gilberto Valente. Parcelamento do solo urbano. In: **Boletim Sobloco Construtora S. A.** maio/junho 1980, Ano III. São Paulo, 1980.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed. São Paulo. Malheiros editores Ltda. 2006. 476 p.

SILVA, Ricardo Siloto da. **Urdiduras e tessituras urbanas**: na história das cidades, a estruturação territorial de Assis. 1996. 351 f. Tese de Doutorado defendida junto ao Curso de Pós Graduação em História, área de concentração em História e Sociedade, linha de pesquisa em História Regional, da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Assis, 1996.

SILVA, Ricardo Toledo. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 261-312, 1999.

_____; PORTO, Monica Ferreira do Amaral. Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, abril de 2003, São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 17 mar. 2010.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania ambiental**: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas / FFLCH / USP, 2000. 203 p.

SILVA, Sandra Regina Mota; PERES, Renata Bovo. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2009, Florianópolis. **Anais**: Florianópolis: ANPUR, 2009.

_____. TEIXEIRA, Bernardo Arantes do Nascimento. O estatuto da Cidade: a abordagem ambiental em lei federal de orientação básica aos Planos Diretores Municipais. In: **INGEPRO** – Inovação, Gestão e Produção. Vol. 2, n. 6, junho de 2010. Disponível em: <<http://www.ingepro.com.br>> p. 30-38, 2010.

SMOLKA O. Martim; AMBORSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado. Rio de Janeiro: O Autor, p.37-74, 2001.

SOFFIATI, Arthur. Vozes esquecidas: a defesa do meio ambiente no Brasil nos séculos XVIII e XIX. In: **Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos**. vol. 10, nº 3, Rio de Janeiro, set/dez 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 04 ago. 2010.

SOUZA, Ricardo Luís. **Nacionalismo e autoritarismo em Alberto Torres**. Sociologias, Porto Alegre, ano 7, n. 13, jan./jun. 2005, p. 302-323. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 29 jul. 2010.

SPIRN, Anne Whiston. **O jardim de granito**: a natureza no desenho da cidade. São Paulo: Edusp, 1995. 360 p.

TAVOLARO, Sérgio B. F. Sociabilidade e construção de identidade entre antropocêntricos e ecocêntricos. In: **Revista Ambiente & Sociedade**. Ano III, nº 6 e 7. Campinas: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade. 1º semestre, p. 63-85, 2000.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? In: **Espaço & Debates** – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 34, p. 28–38, 1991.

_____. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, nº 1 e 2, p. 19-42, 1997.

TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Fonte Digital. Digitalização da 3ª ed. 2002. Disponível em: <<http://www.eBooksBrasil.org>> Acesso em: 29 jul. 2010.

VARGAS, Marcelo Coutinho. O gerenciamento integrado dos recursos hídricos como problema socioambiental. In: **Revista Ambiente e Sociedade**. Ano II, nº 5, 2º semestre de 1999. CD-ROM - Artigos completos publicados entre os anos de 1997 e 2007.

VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. 1. ed., São Paulo: Cortez, p. 17-49, 1997.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: *Lincoln Institute*, 1998. 373 p.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p.171-243, 1999.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. Livro em arquivo PDF. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/index.html>> São Paulo: Edição do autor, ago. 2005.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo, IUPERJ, p. 63 -109, 1987.

_____. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (Orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 15–65, 1996.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector Ricardo; FERREIRA, Lúcia da Costa. Confronto e legitimação (1970-1990). In: SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R.; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **O ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental e Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, p. 27-49, 1997.

WORLD METEOROLOGICAL ASSOCIATION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change**. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/reports>> Acesso em: 30 mar. 2009.

DOCUMENTOS LEGAIS CITADOS

BRASIL. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei das Terras). **Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. Disponível em: <<http://www.legislacao.planalto.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891

BRASIL. Lei Federal nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916 que estabelece o **Código Civil**. Rio de Janeiro, 1916.

BRASIL. Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934 que **Aprova o Código Florestal**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934 que **Decreta o Código de Águas**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937 que **Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações**. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311 de 02 de março de 1938 que **Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências**. Rio de Janeiro, 1938.

BRASIL. Decreto nº 3.079 de 15 de setembro de 1938 que **Regulamenta o Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937**, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro, 1938.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.894 de 20 de outubro de 1943 que **Aprova e baixa o Código de Caça**. Rio de Janeiro, 1943.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965 que **Institui o novo Código Florestal**. Brasília, 1965.

BRASIL. Lei nº 5.197 de 03 de janeiro de 1967 que **Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências**. Brasília, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1967.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967 que **Dispõe sobre loteamento urbano**, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, 1967.

BRASIL. Lei nº 5.318 de 26 de setembro de 1967 que **Institui a Política Nacional de Saneamento** e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Brasília, 1967.

BRASIL. Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979 que **Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências**. Brasília, 1979.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981.

BRASIL. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985 que **Disciplina a ação civil pública** de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, 1985.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986 que **Institui os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, 1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 20 de 18 de junho de 1986 que **Estabelece a classificação das águas doces, salobras e salinas do Território Nacional**. Brasília, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.803 de 18 de julho de 1989 que **Altera a redação da Lei nº 4.771** de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nº 6.535 de 15 de junho de 1978 e 7.511 de 07 de julho de 1986. Brasília, 1989.

BRASIL. Lei nº 7.804 de 18 de julho de 1989 que **Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação**, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília, 1989.

BRASIL. Lei Federal nº 8.028 de 12 de abril de 1990 que **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios**, e dá outras providências. Brasília, 1990.

BRASIL. Lei Federal nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991 que **Dispõe sobre a política agrícola**. Brasília, 1991.

BRASIL. Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997 que **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 que define **revisões nos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental**. Brasília, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 que **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas** derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1998.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.057 de 2000 que **Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos** e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Em tramitação no Congresso Nacional. Brasília. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/516752.pdf>> Acesso em: 29 nov. 2009.

BRASIL. Lei Federal 9.984 de 17 de julho de 2000 que **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**, e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, **institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza** e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.165 de 27 de dezembro de 2000 que **Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) que **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal** e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 302 de 20 de março de 2002 que **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente dos reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno**. Brasília, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 303 de 20 de março de 2002 que **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente**. Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002 que **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil – ZEE**, e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 **que Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC**, e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Anteprojeto de Lei da Reforma Urbana – 1963. In: SILVA, Éder Roberto. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 189 f. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.

BRASIL. Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977. In: SILVA, Éder Roberto. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 189 f. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.

BRASIL. Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982. In: SILVA, Éder Roberto. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 189 f. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.

BRASIL. Emenda da Reforma Urbana encaminhada ao Congresso Nacional em 1988. In: SILVA, Éder Roberto. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 189 f. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.

BRASIL. Lei Federal 10.931 de 02 de agosto de 2004 que **Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário**, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 01 de outubro de

1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 que **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada** no âmbito da administração pública. Brasília, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 357 de 17 de março de 2005 que **Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento**, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005 que **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos** e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 que **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS**, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 11.284 de 02 de março de 2006 que **Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB**; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 369 de 28 de março de 2006 que **Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou a supressão de vegetação em APP**. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007 que **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei Federal nº 11.481 de 31 de maio de 2007 que **Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 05 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União**; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei Federal nº 11.516 de 28 de agosto de 2007 que **Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes**; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.288 de 06 de dezembro de 2007 que **Dá nova redação ao Art. 6º** e acresce os Arts. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A ao Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002. Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008 que **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente**, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008 que **Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social** e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 412 de 13 de maio de 2009 que **Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social**. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei Federal nº 11.952 de 25 de junho de 2009 que **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal**; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009 que **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.942 de 18 de agosto de 2009 que **Institui o Biênio Brasileiro do Saneamento - 2009-2010 e institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional para coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico**, e dá outras providências. Brasília, 2009.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7.833 de 19 de dezembro de 1991 que **Dispõe sobre a política de proteção, conservação e recuperação do Meio Ambiente** e dá outras providências. Curitiba, 1991.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto Estadual nº 42.356 de 16 de março de 2010 que **Dispõe sobre o tratamento e a demarcação das faixas marginais de proteção nos processos de licenciamento ambiental e de emissões de autorizações ambientais no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 13.069 de 29 de dezembro de 1978 que **Aprova Normas Técnicas Especiais relativas ao Saneamento Ambiental nos Loteamentos Urbanos ou para fins Urbanos**. São Paulo, 1978.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo** de 05 de outubro de 1989. São Paulo, 1989.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 7.663 de 30 de dezembro de 1991 que **Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. São Paulo, 1991.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 9.509 de 20 de março de 1997 que **Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. São Paulo, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 9.866 de 28 de novembro de 1997 que **Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais** de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências. São Paulo, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Resolução Estadual SMA-012 de 09 de março de 2009 que **Dispõe sobre a apresentação de certidões municipais de uso e ocupação do solo** e sobre o exame e manifestação técnica pelas Prefeituras Municipais nos processos de licenciamento ambiental realizado no âmbito do SEAQUA e dá outras providências. São Paulo, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 13.507 de 23 de abril de 2009 que **Dispõe sobre o Conselho Estadual da Meio Ambiente - CONSEMA**, e dá providências correlatas. São Paulo, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 13.542 de 08 de maio de 2009 que **Altera a denominação da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental** e dá nova redação aos artigos 2º e 10 da Lei nº 118, de 29 de junho de 1973. São Paulo, 2009.