



UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC

FACULDADE DE DIREITO

BACHAREL EM DIREITO

MELCHISEDEC GARCIA DE SOUZA

**MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO
SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO CRÍTICA NO MUNICÍPIO
DE SANTOS DUMONT**

**JUIZ DE FORA
2009**



UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS - UNIPAC

FACULDADE DE DIREITO

BACHARELADO EM DIREITO

MELCHISEDEC GARCIA DE SOUZA

**MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO
SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO CRÍTICA NO MUNICÍPIO
DE SANTOS DUMONT**

Monografia de conclusão de Curso
apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Presidente Antônio
Carlos/Juiz de Fora, como exigência
para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

**JUIZ DE FORA
2009**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Merchiseide Garcia de Souza
Aluno

"Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável:
uma visão crítica no Município de Santos Dumont."
Tema

Monografia de conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito, da Universidade
Presidente Antônio Carlos / Juiz de Fora, como exigência para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

JOSE RUFINO DE SOUZA JUNIOR

BRUNO R. PALMIERI

Luciana Jaciel Braga

Aprovada em 01 / 12 / 2009.

Dedico aos meus pais, pelo exemplo e cuidado, à minha esposa, pelo carinho e incentivo, os meus filhos, pelo apoio e compreensão.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos professores pela dedicação em transmitir seus conhecimentos, aos colegas pela troca de experiências e à minha família pela compreensão e carinho, todos, ingredientes indispensáveis à conclusão deste trabalho.

Querido Jesus,

“precisas ver o que temos feito com esta Terra, na qual teu Pai criou vida – e vida inteligente! Nossa ambição de lucro polui os rios e mares, queima as florestas e exaure os solos, resseca os mananciais, extingue as espécies marítimas aéreas e terrestres, altera os ciclos das estações e envenena a atmosfera. Gaia se vinga, cancerizando-nos, reduzindo as defesas do nosso organismo, castigando-nos com a fúria dos seus tornados, tufões, furacões, terremotos, e com frio e calor intensos”.

Frei Beto

RESUMO

Uma visualização do processo de expansão das cidades brasileiras, a sua urbanização evolutiva e metropolização com o conseqüente aumento populacional conjugado com escassos investimentos gerou verdadeira tragédia urbana. Nesse cenário, discute-se o município de Santos Dumont, levando-se em consideração as funções social e ambiental da cidade e a ocupação desordenada do solo, que tem trazido efeitos bastante negativos para algumas áreas importantes da cidade, bem como para seus habitantes e o meio ambiente natural. Este trabalho discute algumas questões relativas à expansão urbana de Santos Dumont, considerando a inserção do ambiente construído no ambiente natural e as implicações e impactos que este processo tem trazido e poderá trazer ao meio ambiente da cidade. Uma breve avaliação da política pública municipal ambiental propõe-se a trazer à luz os instrumentos legais urbanísticos que, uma vez utilizados de forma coerente poderão sanar, ou ao menos, amenizar os problemas trazidos pela ação agressiva ao meio ambiente.

Palavras-chaves: Desenvolvimento sustentável; urbanização; meio ambiente.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 SANTOS DUMONT NO CONTEXTO DA EXPANSÃO DAS METRÓPOLES NO BRASIL	13
1.1 EXPANSÃO DAS CIDADES NO BRASIL	13
1.1.1 Cidade – Histórico	13
1.1.2 O que vem a ser uma Cidade?	14
1.2 A URBANIZAÇÃO DO BRASIL	15
1.2.1 Evolução.....	15
1.2.2 Considerações sobre o Brasil Urbano	18
1.2.3 Cidade no Brasil e tragédia urbana.....	20
1.2.4 O que é Metropolização?	22
1.3 CASOS POLÊMICOS DE EXPANSÃO URBANA.....	23
1.3.1 Caso 01 - Jacarepaguá – Município do Rio de Janeiro.....	24
1.3.2 Caso 02 - Campinas SP.....	25
1.4 SANTOS DUMONT	25
1.4.1 Breves notas sobre Parcelamento do Solo urbano.....	25
1.4.2 Ocupação do solo no interior mineiro.....	26
2 O MUNICÍPIO DE SANTOS DUMONT	29
2.1 SANTOS DUMONT	29
2.1.1 Localização	29
2.1.2 Área.....	29
2.1.3 Hidrografia.....	29
2.1.4 Vegetação.....	30
2.1.5 Relevo e clima	30
2.1.6 População Residente	31
2.2 HISTÓRIA	31
2.2.1 História e evolução.....	31
2.2.2 Evolução Econômica.....	32
2.2.3 Principais Pontos Turísticos	33
2.3 MEIO AMBIENTE EM SANTOS DUMONT NOS CONTEXTOS NACIONAL E LOCAL.....	34
2.3.1 Represa da Ponte Preta.....	34
2.3.2 A mata do Sanatório.....	35
2.3.3 Parque da Lagoa.....	36
3 FUNÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE	37
3.1 OCUPAÇÃO DO SOLO E FUNÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE	37
3.1.1 O Problema da Favelização das Zonas Urbanas.....	37
3.1.2 As Funções Social e Ambiental da Cidade: O direito à cidade sustentável.....	38
3.1.3 Inserção do Ambiente Construído no Ambiente Natural.....	40
3.2 EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO DO SOLO EM SANTOS DUMONT	41
3.2.1 Expansão e Desenvolvimento de Santos Dumont.....	42
3.2.2 Aumento Populacional em Santos Dumont	43
3.2.3 Aumento Populacional e Investimentos.....	44
3.3 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL	45
3.3.1 A Cidade e a Lei.....	45
3.3.2 Sistema legal brasileiro de parcelamento do solo.....	45
3.3.3 A Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.....	46
3.4 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SANTOS DUMONT.....	48
3.4.1 Lei Orgânica.....	48
3.4.2 Código de Posturas Municipal.....	49
3.4.3 Código de Obras	49
3.4.4 Lei de delimitação da zona urbana e zona suburbana.....	50
3.4.5 Lei do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos.....	50
3.4.6 Lei da Política de Proteção, Conservação e Controle do Meio Ambiente	51
3.5 A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL AMBIENTAL	52

3.5.1	<i>Turismo</i>	52
3.5.2	<i>Proteção ao Meio Ambiente</i>	53
3.5.3	<i>Dos Princípios Jurídicos do Direito Ambiental</i>	54
4	LOTEAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE SANTOS DUMONT	55
4.1	METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO	55
4.2	DOS LOTEAMENTOS E OCUPAÇÕES	56
4.2.1	<i>Loteamento Áreas Recreativas São Sebastião da Ponte Preta</i>	56
4.2.2	<i>Morro do Matadouro</i>	58
4.2.3	<i>Favela do "Zé Pedro"</i>	60
4.3	PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL.....	62
4.3.1	<i>Breve histórico</i>	62
4.3.2	<i>Conceito de Função Social da Propriedade</i>	62
4.3.3	<i>A Propriedade e sua Função Social no Ordenamento Jurídico Brasileiro</i>	63
4.3.4	<i>Função Social da Propriedade como Princípio</i>	65
4.3.5	<i>Função social e ambiental da propriedade urbana</i>	66
5	DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	68
5.1	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO ESTATUTO DA CIDADE.....	68
5.1.1	<i>A efetividade social da lei</i>	71
5.2	GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DA CIDADE.....	72
5.3	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E REALIDADE EM SANTOS DUMONT	75
5.3.1	<i>Dos instrumentos</i>	76
	CONCLUSÃO	80
	REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

Na maioria dos países em desenvolvimento, a partir da década de 1960¹, as cidades cresceram em um ritmo cada vez mais frenético, gerando problemas de diversas ordens aos seus habitantes, que vêm ao mesmo tempo figurar como vítimas e protagonistas desta lamentável realidade.

Nesse cenário, surge então o chamado Direito à Cidade, o qual representa verdadeira expressão do Direito Constitucional à dignidade humana. Direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à moradia digna, à segurança pública, ao meio ambiente saudável, ao patrimônio cultural devidamente preservado, dentre outros, atualmente são verdadeiros bens que, lamentavelmente, só estão disponíveis para determinadas classes sociais, conforme o contexto em que estejam inseridas no sistema urbano, o que reflete uma grave crise de proporções e conseqüências desastrosas para as relações sociais do país, como um todo.

Há de se destacar o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001) como marco regulatório da organização do espaço urbano no Brasil, e que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal contidos no Título VII, Capítulo II, que trata da política urbana, cujo artigo 182 assume a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade nos traz princípios básicos que devem nortear o desenvolvimento das políticas públicas urbanas. Os Princípios da Função Social da Cidade, da Função Social da Propriedade Urbana e da Gestão Democrática da Cidade, são exemplos, considerando-se que caberá ao Estado, na sua esfera municipal, delimitar a função social da propriedade e da cidade, de forma a buscar sempre o equilíbrio entre o interesse público e o privado e, garantir a efetiva participação popular.

A questão ambiental tem sido tema em pauta desde 1786, devido aos problemas trazidos pela colonização predatória da qual nossas terras foram objeto.²

A função ambiental da cidade está intimamente ligada à própria defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. No que tange à ocupação do solo, verificam-se diuturnamente inúmeros

¹ SOTO, Hernando de, *O Mistério do Capital*, Rio de Janeiro – São Paulo, p. 94

² PÁDUA, José Augusto de. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786 – 1888*, p. 86.

desrespeitos às leis, provocados pela parceria abominável do povo desrespeitoso e o Estado, ainda deveras desidioso.

O presente trabalho visa, eminentemente, sob o prisma doutrinário e legal, propor, ainda que de forma não completa e final, a discussão da questão da ocupação do solo urbano e as implicações sobre o meio ambiente, focalizando o Município de Santos Dumont, numa tentativa de demonstrar parte das agressões ao meio ambiente natural em virtude das diversas construções e outras utilizações que, ao longo dos tempos, vêm ocorrendo. Propõe-se a analisar em recorte, diante da realidade do país, a situação ocorrente em outros centros, pois representa uma amostra da ocupação desordenada do solo, sofrendo conseqüências da própria expansão urbana de grandes centros.

Temos que o tratamento diferenciado do meio ambiente, como exercício do direito e da cidadania na sociedade moderna, é desafio do novo que surge a cada passo e, simultaneamente, a consolidação do que já é existente.

O solo não é um amontoado de terra insensível como parece. Ele, no entender da Ecologia tem vida própria, além de dar suporte aos biomas e ecossistemas peculiares. Em seu âmago, ele traz o segredo da fecundidade, produtividade e da regeneração, devendo, portanto, ser extremamente criteriosa a sua utilização, uma vez que dele diretamente dependem a vida e a saúde do planeta terra.

Uma vez que entendemos a ciência jurídica como sendo construída para a proteção das pessoas, de direitos e de bens, faz-se necessária e oportuna uma visão, ainda que limitada, da questão ambiental, dentro da sua descomunal complexidade, porquanto retrata uma realidade global do planeta.

O município de Santos Dumont fica localizado num vale, cercado de muitas montanhas e morros, o que facilita uma tendência à favelização. A situação atual não é nada animadora. Existem pontos no município onde se verifica o problema da ocupação desordenada. Ademais, na medida em que se afasta das áreas urbanizadas, verifica-se cada vez mais agressões ao meio ambiente natural pela ocupação do solo.

Desta forma, como cidadão sandumonense que sou, creio que esta é a oportunidade para retribuir ao município, aproveitando os ensinamentos e conhecimentos adquiridos no decorrer deste curso.

Algumas questões devem ser problematizadas: A expansão urbana e a ocupação do solo, de forma rápida e desordenada, nos grandes centros urbanos. Isso se reflete no interior? Santos Dumont recebe tais influências? O município de Santos Dumont vem absorvendo bem a sua expansão urbana, ou possui legislação e fiscalização adequadas? A ocupação do solo

tem sido desordenada nas áreas do município de Santos Dumont? Em caso positivo, quais as conseqüências ambientais decorrentes? Quais instrumentos devem ser aplicados para minorar os problemas ambientais?

O conceito central do trabalho propõe exatamente analisar a expansão urbana de Santos Dumont como forma de degradação ambiental, considerando os instrumentos que podem ser aplicados para minorar os seus efeitos, bem como a forma de sua aplicação para que não passem a ser "letras mortas" na legislação local.

A contribuição que pretende é justamente a de dar subsídios para uma providência maior por parte de autoridades e sociedade, no sentido de extirpar tais problemas ou, ao menos, minimizá-los, notadamente, o da desordem urbana, levando-nos à consciência da complexidade e vastidão da abrangência da problemática ambiental, obrigando-nos a rever as nossas posições, sejam elas quais forem, em benefício da sustentabilidade do meio ambiente saudável.

A realização da pesquisa se deu através de consultas bibliográficas e à legislação municipal, bem como, a fim de demonstrar melhor sua realidade, por fotografias e depoimentos de populações que vivem nos locais focalizados, realizando uma abordagem dos seus problemas urbano-ambientais gerados pela ocupação desordenada cada vez mais latente.

Deve-se aqui ressaltar que não é nosso intento esgotar assunto tão fascinante e extenso. Por conta da jovialidade da Lei que institui o Estatuto das Cidades, ao mesmo tempo em que nos limita sob o ponto de vista de fontes de pesquisa, nos abre um imenso e quase inimaginável horizonte para discussões, promovendo interpretações da lei que apliquem, principalmente, os princípios relacionados à função social e ambiental da cidade e da propriedade, que bem sintetizam e externam a vontade do legislador.

Situa-se a pesquisa no campo teórico-interpretativo do fenômeno da expansão urbana e metropolização das cidades em face ao meio ambiente. Baseia-se no método hipotético-dedutivo, parte do levantamento de dados, aborda o problema, na expectativa de chegar a conjecturas que possam até mesmo servir de base para novos estudos e pesquisas, uma vez que não se pretende chegar à verdade absoluta, inatingível em ciência.³

Para a discussão proposta, qual seja, função social e ambiental da propriedade e da cidade em face da ocupação do solo em Santos Dumont, o trabalho foi dividido em cinco capítulos.

³ POPPER, Karl Raymond. *A lógica da pesquisa científica*, p. 169.

O capítulo 1 aborda assuntos, como: a expansão das cidades no Brasil, a sua urbanização e problemas advindos, bem como uma breve visão de cidade de Santos Dumont, a fim de situar o caso num contexto mais amplo.

O capítulo 2 traz dados articulados sobre o município de Santos Dumont, desde os históricos até os ambientais, apresentando o objeto de estudo de forma a denotar as suas características principais e mais relevantes ao tema em questão.

No capítulo 3 focaliza a legislação urbanística federal e municipal disponível, indicando com destaque os seus dispositivos dedicados aos cuidados com o meio ambiente. A função ambiental da cidade é abordada como princípio que deve sempre ser considerado pelos atores sociais e políticos na ordenação e ocupação do solo. Faz, ainda que rapidamente, uma avaliação da política pública ambiental no município de Santos Dumont.

O capítulo 4 trata do nosso estudo de caso e aborda os três loteamentos que trazem problemas relevantes nas esferas urbanística e ambiental. Trata ainda, da Função Social e Ambiental da propriedade urbana.

No capítulo 5 são apontados os novos instrumentos que, se utilizados, poderiam mitigar alguns problemas ambientais, dando ênfase à gestão democrática da cidade que pode ser importante na aplicação efetiva da lei e formulação adequada de políticas públicas com tais finalidades.

Por fim, acreditamos que as considerações deste trabalho possam servir como base para uma reflexão e novos estudos, proporcionando o enfrentamento dos problemas e soluções viáveis, que, talvez, projetem-se para outros municípios com as mesmas características.

1 SANTOS DUMONT NO CONTEXTO DA EXPANSÃO DAS METRÓPOLES NO BRASIL

1.1 Expansão das cidades no Brasil

1.1.1 Cidade – Histórico

Inicialmente há de se destacar os fundamentos históricos das cidades, diante da relevância de uma referência do presente no seu próprio passado, propiciando, ainda que de forma despretensiosa, uma projeção do futuro.

Uma das primeiras cidades, possivelmente o primeiro assentamento urbano a merecer o nome de cidade, foi Jericó, às margens do rio Jordão na Palestina, cujo surgimento se deu há aproximadamente 8.000 anos antes de Cristo.

Çatal Huyuk, localizada no sul da Anatólia (atual Turquia), surgiu muito depois de Jericó, mas, pelo que se sabe, foi a primeira cidade onde a população praticava música e dança.

Harappa e *Mohenjo-Daro*, no vale do rio Indo (atual Paquistão), *Ur*, na Mesopotâmia (atual Iraque), e *Susã*, na Pérsia (atual Irã) são também cidades deveras antigas e que não podem ser esquecidas diante das suas respectivas famas, especificidades e relevância histórica.⁴

Raquel Rolnik informa que os primeiros embriões de cidade que se tem notícia, os chamados *zigurates*, foram templos que apareceram nas planícies da Mesopotâmia em torno do terceiro milênio antes da era cristã⁵. Um dos fatores motivadores do surgimento das cidades foi o domínio das técnicas agrícolas, que propiciava a produção de um excedente alimentar importante para a desvinculação do homem da sua característica nômade de até então, uma vez que esse excedente servia para alimentar os indivíduos não envolvidos com a produção. Podemos ainda considerar como um outro fator importante as mudanças culturais e políticas, que foram evidenciadas principalmente com o aparecimento de formas centralizadas e hierárquicas de exercício do poder, tendo como consequência direta a formação de sistemas de dominação dos monarcas e seus exércitos, que, sob o argumento da opressão dos produtores diretos dos alimentos mantinham uma crescente extração de excedente alimentar.

⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*, p. 41.

⁵ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*, p.13.

Raquel Rolnik referindo-se à cidade assevera que: "Ela (a cidade) nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território".⁶

Nasce, também, da necessidade humana de modelar a natureza⁷. E assim, vêm outros tantos fatores históricos que, em graus diferentes, influenciaram o surgimento das cidades.

1.1.2 O que vem a ser uma Cidade?

A tarefa de conceituar comporta sempre um certo grau de dificuldade, e no caso específico da cidade não é diferente. Para o sociólogo Max Weber⁸, a cidade é essencialmente um local de mercado, embora o inverso não represente uma realidade recorrente.

Christaller⁹, anos mais tarde, introduziu o conceito de localidade central, sendo a cidade do ponto de vista geoeconômico, ou seja, as atividades econômicas vistas a partir da perspectiva de um local central, onde se aglomera a oferta de bens e serviços que constitui um forte atrativo para os compradores das redondezas.

Mas outras características ainda são importantes, principalmente nos dias atuais, sendo as cidades assentamentos humanos extremamente diversificados tanto no que se refere às atividades econômicas ali desenvolvidas, como no espaço de produção não-agrícola, ou, pelo menos, predominantemente não-agrícola.

Essas características nos remetem aos fundamentos econômicos que formariam o conceito de cidade. No entanto, as características culturais são também relevantes, sendo a cidade, sede do poder religioso e político. É fundamentalmente nas cidades que as pessoas se organizam com a finalidade de alcançarem melhor desenvolvimento das mais diversas atividades.

Enfim, cada país adota seus próprios critérios para estabelecer o que é uma cidade, como diferenciá-la das aldeias e povoados, sendo que muitos países baseiam-se no número de habitantes, ou mesmo em critérios funcionais, como no Brasil que considera cidade as sedes de municípios e as vilas as sedes de distritos (subdivisões administrativas dos municípios). Tal critério, essencialmente político, leva a distorções como a de haver cidades menores do

⁶ ROLNIK, *ibid.* p. 08.

⁷ ROLNIK, *Ibid.* p.13.

⁸ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Op.cit.*, p. 25

⁹ SOUZA, *Ibid.*

que distritos de outras grandes cidades, porém, como não se trata de objeto principal dos nossos estudos, ficam aí essas breves noções.

1.2 A Urbanização do Brasil

1.2.1 Evolução

Especificamente no Brasil, segundo Ermínia Maricato, o processo de urbanização inicia-se mais decisivamente apenas no século XX. Baseia-se a autora, principalmente, no dado estatístico que demonstra que em 1890 a população total do Brasil era de 14 milhões de pessoas, sendo que algo entre 6,8% a 10% vivia em áreas consideradas urbanas, ao passo que, em 1991, ou seja, um século depois, quando a população chegava a 146,9 milhões de habitantes, 75,5% viviam em áreas urbanas.¹⁰

“Na época do Brasil Império, a criação dos núcleos urbanos vinha sempre acompanhada de construção da capela, que ocupava lugar de destaque. O pequeno núcleo de casas ao redor da capela (também chamado de *patrimônio*) poderia evoluir para a situação da paróquia ou freguesia, para depois se tornar uma vila (e mais raramente cidade), que deveria apresentar uma matriz ou capela ampliada, além da Casa da Câmara e Cadeia. Essa mudança de *status* envolvia características jurídico-institucionais em que o papel da Igreja e o Estado se confundiam”.¹¹

Nenhum saneamento básico, raro calçamento de ruas e ausência de normas urbanísticas caracterizavam as cidades brasileiras da época. A autora citada nos noticia que houve tentativa não muito bem-sucedida de fixação de normas para ocupação do solo nos territórios de domínio português, que ocorreu durante a união das Coroadas de Espanha e Portugal (1540/1640), com as chamadas Ordenações Filipinas. Mas foi apenas entre 1750 e 1777 que houve efetiva instituição de política de urbanização, incentivando a criação de vilas que deveriam seguir as mesmas normas utilizadas no território português, liderada pelo Marquês de Pombal, primeiro-ministro português da época de D. José I, com o intuito claro de dar maior eficácia administrativa por meio da centralização ao governo da Colônia.

Já no século XIX, em 1808, desembarca no Rio de Janeiro a família real, como se sabe, fugindo de Napoleão. Desse fato marcante para a história do país, sucederam mudanças radicais em quase todos os setores da vida da Colônia, uma vez que eram aproximadamente dez mil pessoas que acompanharam a família real na sua retirada de Portugal. As mudanças vieram em forma de instalação de bibliotecas, cursos superiores (direito, engenharia etc.),

¹⁰ MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*, p. 8.

¹¹ MARICATO, *Ibid*, p.10.

imprensa nacional, teatro, academias literária e científica, que notadamente se instalaram no Rio de Janeiro, posto que era sede do reino.

Outros impactos puderam ser verificados, esses negativos, dentre os quais o aumento populacional, inclusive de desocupados acompanhantes da família real, o que demandava, dentre outros fatores, uma produção de alimentos maior do que a existente.

Já nos idos de 1822, o Brasil tinha doze núcleos classificados como cidades.¹²

A autora chama a atenção para a necessária reflexão acerca de dois fatos marcantes para se compreender um processo que está na raiz do desenvolvimento urbano, quais sejam: “o fim da escravidão com emergência do trabalho livre e a institucionalização da terra como propriedade privada”.¹³

Os escravos eram a força motriz das cidades brasileiras, sem os quais sequer água se poderia ter nas casas, além de outros afazeres domésticos e até mesmo públicos, e do serviço nas áreas rurais.

Fato relevante é que o escravo, que tinha natureza jurídica de “coisa”, passível até mesmo de aluguel ou hipoteca, o que não ocorria com a terra, a partir da sua liberdade deixou de ser uma fonte de renda e crédito.

A propriedade da terra era tão importante quanto a dos escravos. Os latifúndios resultantes das concessões de sesmarias, de grande importância para a Coroa Portuguesa e depois para o Império, precisavam ser efetivamente ocupados. Dessa forma, à elite dominante e latifundiária não interessava a facilitação do acesso à terra, tendo em vista que os escravos e os imigrantes empobrecidos deveriam continuar nessa condição para serem a sua mão-de-obra.

Com a promulgação da chamada Lei de Terras de 1850, houve grande impacto sobre ordenação das ruas e casarios nos núcleos urbanos, distinguindo-se pela primeira vez no país o solo público do privado. Contudo, não foi implementada uma efetiva comercialização da terra, embora tivesse também esse condão, que veio a ocorrer com a entrada do Código Civil em vigor em 1916, quando se viu a dinamização da comercialização das terras no país.

Ao final do século XIX, cerca de 80% dos trabalhadores brasileiros ainda estavam no campo. Porém, com uma industrialização cada vez mais real, as cidades passaram a ser mais do que local de atividades comerciais, financeiras, administrativas e culturais, comportando, também, a produção que, por sua vez, possibilitou essa crescente massa de trabalhadores, predominantemente composta por imigrantes, ex-escravos e trabalhadores brancos livres que

¹² MARICATO, *Ibid*, pp. 16-17.

¹³ MARICATO, *Ibid*, p. 17

se fixaram nas cidades, demandando cada vez mais produtos industrializados para a sua sobrevivência. Surgia, então, desemprego, pobreza, epidemias, insalubridades, falta de saneamento e habitação e violência, notadamente nesses cortiços.¹⁴

O Brasil tem um histórico que serve como referência negativa ao uso e repartição do solo, e isto se dá em todas as áreas, sejam urbanas ou rurais, sendo exceção, infelizmente, o atingimento da finalidade social da propriedade, conforme está previsto na Carta Magna de 1988.

O problema fundiário no país é antigo e atual, e se enraíza e torna cada vez mais difícil a administração das cidades por problemas que, muitas das vezes, tem seu nascedouro em local diverso, qual seja, o interior essencialmente agrícola do país.

Exemplo crítico desse fundamento histórico do problema fundiário no Brasil foi a chamada Guerra de Canudos (1896-1897) que veio a ser um grande conflito que envolveu a população sertaneja do Nordeste, principalmente da Bahia. Suas causas remontam basicamente à injusta situação fundiária do país e ao total abandono em que se encontravam as populações rurais, visto que, nos anos 50, 60 e 70 o que se teve no Brasil foi uma verdadeira reforma agrária às avessas, pois se incentivava o latifúndio em detrimento das pequenas propriedades rurais.

A uma estrutura agrária viciada, marcada pela concentração de terras nas mãos de poucos e pelo predomínio do latifúndio improdutivo em vastas áreas, somava-se o total descaso das elites. A tensão social daí resultante explodia com frequência, quase sempre em momentos de seca prolongada, como nas duas últimas décadas do século XIX.

Nesses momentos, as alternativas disponíveis para a população sertaneja eram poucas, dentre elas, o êxodo¹⁵.

Na covardia do sistema agrário brasileiro, desponta uma das razões da situação caótica que enfrentam as cidades brasileiras.

O tema é atual e preocupa a sociedade em geral mais do que aos próprios sucessivos governos que adotam medidas quase sempre inócuas diante da magnitude do problema. Discutir a cidade é discutir o Brasil, que agoniza também no campo.

Num ritmo cada vez mais freqüente os jornais noticiam as ações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra que demonstra uma tensão social alarmante no Brasil rural.¹⁶

¹⁴ MARICATO, *Ibid.* p.10.

¹⁵ Vicentino e Dorigo. *História para o ensino médio*, p. 472.

¹⁶ Jornal O Globo. 05 de julho de 2003, p. 03.

1.2.2 Considerações sobre o Brasil Urbano

A urbanização do Brasil e de suas cidades poderia ser tratada sob diversos enfoques, uma vez que são conhecidos fatores importantes nessa evolução do processo de urbanização.

Milton Santos, afirmando a existência de correlação entre urbanização e industrialização, informa-nos que, segundo essa linha já exposta, as cidades pré-industriais ou de países subdesenvolvidos estariam em um patamar onde já estiveram as cidades dos países industrializados, durante a sua revolução industrial.¹⁷ O mesmo autor, porém, demonstra que, ao contrário, pelo menos sob o ponto de vista demográfico, “os processos de evolução urbana foram muito diferentes nos países industrializados e nos países subdesenvolvidos”.¹⁸

Verifica-se que no Brasil o processo migratório do campo para a cidade se dá há muito tempo e, atualmente, tem por razões principais a escassez de empregos nas zonas rurais bem como as péssimas condições de vida que são impostas aos habitantes de lugares muitas vezes inóspitos e sem qualquer manifestação positiva do Estado. É atribuída quase toda a culpa ao desenvolvimento tecnológico que leva à dispensa de mão-de-obra.

Apesar de certa participação, políticas como o incentivo à pecuária levam a quase extinção de postos de empregos rurais. Definitivamente, a reforma agrária não constitui prioridade na pauta política brasileira.

Nessa linha, Xico Graziano afirma que “a terra deixou de ser passaporte para a felicidade”.¹⁹ Atribui tal assertiva à crescente urbanização e à globalização, uma vez que o sitiante deve competir com uma economia global esmagadora sem apoio significativo.

Já, segundo Cândido Malta Campos Filho, a industrialização-urbanização nos países capitalistas desenvolvidos deu-se de forma heterogênea e desequilibrada como a que está ocorrendo nos países ditos subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, entre os quais inclui-se o Brasil.²⁰

O mesmo autor afirma que foi a partir da década de 30 que os problemas urbanos começaram a se despontar, apesar de a preocupação com o crescimento excessivo das cidades ter seu início ainda no século XIX, atribuindo-se a tal crescimento como também à grande densidade populacional o surgimento de tantos problemas e distúrbios sociais. Cândido Malta

¹⁷ SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*, p.27.

¹⁸ SANTOS, *Ibid*, p. 33.

¹⁹ GRAZIANO, Chico. *O carma da terra no Brasil*, p. 75.

²⁰ FILHO, Cândido Malta Campos. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*, p. 29.

sugere que seria melhor tentar conhecer a lógica geral de funcionamento das sociedades que a industrialização-urbanização estava gerando, uma vez que a massa trabalhadora urbana vai ocupando as áreas periféricas das cidades por força de seu pequeno poder aquisitivo, quase sempre em loteamentos de qualidade discutível, tendo em vista que, para reduzir custos, as exigências para sua implantação são quase nenhuma.²¹

A economia brasileira manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando o Estado passou a investir em infra-estrutura para desenvolvimento das indústrias, objetivando a substituição das importações. Naquele momento, a burguesia industrial assumia a hegemonia política na sociedade.²²

A partir de 1950, o processo de industrialização do Brasil passou para uma outra fase com o início da produção de bens duráveis, como eletrodomésticos e automóveis, massificando o consumo desses bens, o que veio a modificar profundamente o modo de vida dos habitantes do país.

Ermínia Maricato demonstra que o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados pelo regime militar de 1964, fez com que as cidades passassem a ocupar o centro de uma política destinada a modificar seu padrão de produção, sendo assim canalizados recursos em abundância para o mercado habitacional que veio a provocar extraordinárias mudanças no perfil das grandes cidades, especialmente com a verticalização efetivada em forma de edifícios de apartamentos. Tais mudanças não alcançaram as classes mais baixas, favorecendo apenas as classes média e alta no acesso à propriedade imobiliária.²³

A segregação nas cidades brasileiras, principalmente nas de maior porte, também vem de longa data. Candido Malta revela que a concentração de renda é fato que acompanha o processo de desenvolvimento brasileiro. Ademais, o processo de industrialização-urbanização foi norteado por interesses da burguesia, aglutinadora de renda e poder, em detrimento das camadas sociais menos favorecidas.²⁴

E assim se sucederam os anos, os governos, os sistemas econômicos e o que se vê é uma mudança lenta, ineficiente e, ainda, deveras segregatória no que tange à ocupação e desenvolvimento das nossas cidades. E aí, não refere-se apenas às cidades de grande e médio porte, pois até mesmo nas demais cidades brasileiras o que se verifica é a repetição de sistemas falidos e distorcidos em detrimento da qualidade de vida de seus habitantes.

²¹ FILHO, *Ibid.* p. 34

²² MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 17.

²³ MARICATO, *Ibid.* p. 21

²⁴ FILHO, Candido Malta Campos. *Op. cit.*, p. 36.

É exatamente o esquema de parcelamento e ocupação inadequados do solo que aparece como um dos vilões do desenvolvimento urbano desordenado, mormente quando vem acompanhado da desídia das autoridades constituídas. Nesse sentido, encontramos a preclara explicação de Candido Malta:

"A clandestinidade dos loteamentos, que seria, na verdade, loteamentos que a prefeitura desconhece oficialmente, dá a ela a desculpa institucional para não instalar os equipamentos faltantes: pavimentação, luz, água, esgoto, canalização de águas pluviais e de cursos d'água, etc."²⁵

Rogério Gesta Leal, na mesma linha afirma que:

"Com a aceleração do movimento migratório campo/cidade, surge a figura do loteador pirata, que compra grandes glebas e revende os piores lotes às famílias mais pobres, exigindo do poder público a infra-estrutura necessária; os melhores terrenos acabavam valorizando-se sobremaneira, ficando para os mais abastados".²⁶

Diante de tal realidade, na qual a proliferação de tais procedimentos se deu incessantemente sob as barbas dos administradores públicos desidiosos e também dos cidadãos, vive-se, hoje, um estado calamitoso e alarmante em cidades brasileiras.

1.2.3 Cidade no Brasil e tragédia urbana

Parece que para se discutir a cidade ou metrópole no Brasil deve-se partir de questões básicas que nos levam a conclusões preliminares bastante alarmantes.

Ermínia Maricato assevera que:

"...apesar do quadro extremamente comprometedor relacionado a graves problemas de drenagem, poluição ambiental e concentração de pobreza, entre outros, não há na sociedade brasileira a consciência da necessidade de ação planejada sobre as cidades."²⁷

Eis uma premissa complicada, considerando-se que, segundo o Censo Demográfico de 2000 do IBGE, aproximadamente 82% da população brasileira vivia, naquela época, em espaços considerados urbanos, ou seja, em cidades ou vilas²⁸. Apesar de haver controvérsias acerca da confiabilidade, conclui-se o fato de que o Brasil é hoje um país predominantemente urbano, sem sinais de reversão ou retardamento do quadro.

É fácil constatar os problemas das cidades brasileiras, porém, não se pode dizer o mesmo quanto as suas soluções. Falta de planejamento; excesso de população; omissão do poder público; dentre outros, são os pontos mais comuns detectáveis nas cidades.

²⁵ FILHO, *Ibid.* p. 36.

²⁶ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano*, p. 25.

²⁷ MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 38.

²⁸ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Op. cit.*, p. 19.

Ocorre que, como conclui Marcelo Lopes de Souza²⁹, tais reclamações, e até mesmo julgamentos, constituem estereótipos, preconceitos lamentáveis e perigosos na esteira de equívocos e simplificações.

Lamentavelmente, nas cidades brasileiras, no que diz respeito à ocupação dos seus espaços, verifica-se uma trágica situação facilmente perceptível, pois, conforme visto, trata-se de uma ocupação predominantemente desordenada, especulativa e sem qualquer planejamento. A própria história de urbanização do Brasil retrata o resultado que hoje podemos verificar.

Ermínia Maricato resume bem a situação trazendo apenas alguns exemplos reais, que são: "...enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc."³⁰

Nos últimos anos, os jornais vêm dedicando uma parte considerável de suas edições às questões urbanas, passando pelos conflitos de terra recorrentes no Brasil.

"À espera da reforma urbana"³¹, publicou o Jornal do Brasil em sua edição de 21 de setembro de 2003, cuja reportagem demonstra as bases do chamado Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, que vem crescendo e reivindicando a reforma urbana, uma vez que a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – já entrava em vigor sem que as políticas públicas necessárias sequer haviam sido rascunhadas, faltando, então, a prática baseada na lei.

O foco da crise social brasileira atual concentra-se, primordialmente, nas cidades, embora suas causas possam remontar a um passado recente ou a um nascedouro vizinho, o campo. Movimentos como o dos *Sem Teto* e a violência urbana, aliados ao descaso e desmando justificado por políticas equivocadas de assistencialismos, ou mesmo à tolerância sobre tais problemas, levam à crescente tensão social urbana.

No ano de 2004, no dia mundial do meio ambiente (05 de junho), o Jornal O Globo estampou em sua primeira página a fotografia que deu a perfeita noção da invasão urbana sobre o meio ambiente natural. Fato ocorrido no Recreio dos Bandeirantes, na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro: "Comemorar o quê? Quase metade das florestas mundiais sumiu", diz a reportagem de capa, noticiando que o relatório da Organização das Nações Unidas

²⁹ SOUZA, *Ibid.* p. 22.

³⁰ MARICATO Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, op. cit. p. 22.

³¹ Jornal do Brasil. 21 de setembro de 2003. p. A4.

(ONU) revela que, embora 350 milhões de pessoas no planeta dependam das florestas para sobreviver, 46% da cobertura vegetal já fora destruída.³²

Posteriormente mereceu destaque a franca disseminação das construções irregulares nas favelas da zona sul do Rio de Janeiro. Trata-se da chamada “favela do Vidigal”³³ localizada na zona sul da cidade que vem se alastrando mata à dentro em direção ao bairro nobre de São Conrado, provocando inúmeros problemas, dentre eles, a degradação ambiental da mata atlântica e, conseqüentemente, da própria cidade.

No dia seguinte, em editorial designado “A degradação do futuro”, o mesmo periódico chama a atenção da sociedade para as causas do fato lamentável noticiado no dia anterior, debitando-o no que chamou de “palco sombrio da incompetência política”³⁴, numa referência direta às autoridades constituídas e omissas.

1.2.4 O que é Metropolização?

Primeiramente, destaquemos a etimologia da palavra *metrópole*. Palavra de origem grega *metrópolis*, que significa cidade mãe, metrópole, cidade natal – *métra* (matriz, útero, ventre) + *pólis* (cidade). Adaptada ao latim, metrópole foi utilizada para designar a capital de uma província, ganhando à partir do século XVIII a acepção urbana atual.³⁵

Outras acepções são atribuídas à palavra metrópole, a saber: cidade principal ou capital de província ou estado; igreja arquiépiscopal em relação às sufragâneas; nação em relação às suas colônias; centro urbano que exerce uma forte influência econômica, social e administrativa sobre as demais cidades da área, ou então pode transformar-se num pólo regional, nacional ou mundial.³⁶

Segundo o olhar adotado por Anselmo Alfredo, de que a cidade e a metrópole seriam momentos diferenciados de um processo que comporta a passagem de um para o outro, metropolizar seria: “destituir a cidade em metrópole, esta última, resguardaria em si uma identidade qualitativa que estaria subordinada a uma dimensão quantitativa. A cidade se metropoliza na medida que amplia sua extensão física”.³⁷

³² Jornal O Globo. 05 de junho de 2004.

³³ Jornal do Brasil. 17 de outubro de 2004. p. A27.

³⁴ Jornal do Brasil. 18 de outubro de 2004. p. A10.

³⁵ Fonte: Wikipédia. Disponível em www.wikipedia.org. Acesso em 04/09/2009.

³⁶ Fonte: Wikipédia. Disponível em www.wikipedia.org. Acesso em 04/09/2009.

³⁷ ALFREDO, Anselmo. *Cidade e metrópole, uma identidade contraditória no processo de urbanização contemporânea*, p. 45.

O mesmo autor chega a citar que "A cidade o é enquanto não é metrópole".³⁸

Já para Marcelo Lopes de Souza:

"Se uma das cidades que formam uma aglomeração urbana crescer e se destacar demais, apresentando-se como uma cidade grande e com uma área de influência econômica, pelo menos, regional, então não se está mais diante de uma simples aglomeração, mas de uma *metrópole*".³⁹

Aglomeração urbana, por sua vez, seria:

"Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um 'minissistema urbano' em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes...se compõem, tipicamente, de duas ou mais cidades médias e pequenas".⁴⁰

1.3 Casos Polêmicos de Expansão Urbana

Evidentemente que poderíamos tecer considerações sem esgotar o tema caso não delimitássemos esse estudo em apenas alguns casos de expansão por loteamentos, no mínimo, inadequados, de áreas outrora de meio ambiente natural ou mesmo rurais. Por isso, escolhemos os casos abaixo, que envolvem duas das mais importantes cidades brasileiras, para visualização do processo atual que enfrenta as cidades brasileiras.

O procedimento de expansão das cidades, geralmente, segue uma fórmula que vem gerando uma gama de impactos ambientais e sociais negativos, comprometendo, até mesmo, a auto-sustentabilidade das cidades.

Então, fatos lamentáveis sob o ponto de vista ambiental foram garimpados para ilustrar essa grave situação que avassala as cidades brasileiras.

A proposta não é de estabelecer comparações, que implicaria na adoção de várias precauções e procedimentos para não incorrer em erros metodológicos, uma vez que são imprescindíveis às análises comparativas uma justaposição de estudos de caso, mais ou menos articulados, da problematização das suas hipóteses explicativas, o que torna-os meramente ilustrativos, ou mesmo exemplos viabilizadores de uma demonstração teórica a ser objetivada, bem como a aplicação de método demonstrativo que implica no conflito, mesmo que apenas aparente, das situações diferentes, não sendo este o nosso mister.

³⁸ ALFREDO, Anselmo. Op. cit. P. 45.

³⁹ SOUZA, Marcelo Lopes de. Op. cit., p. 33.

⁴⁰ SOUZA, *Ibid.*, pp. 32-33.

1.3.1 Caso 01 - Jacarepaguá – Município do Rio de Janeiro

Notícia veiculada pela página eletrônica *geosites*, sob o título “Análise dos Impactos Socioambientais da Expansão Urbana na Baixada de Jacarepaguá – Rio de Janeiro/RJ”⁴¹, revela o caso ocorrente no município do Rio de Janeiro, mais precisamente na região de Jacarepaguá, nos bairros do Recreio dos Bandeirantes e das vargens (Vargem Grande e Vargem Pequena), cuja região é rica em paisagem, constante de vasta planície alagadiça – Campos de Sernambetiba – cercada por íngremes encostas e vasta vegetação de restinga, sob clima tropical e a influência direta do mar.

A região que outrora abrigava subsistemas da Mata Atlântica (restinga seca, pantanais costeiros e mata de encosta), além de comunidades indígenas, passou a abrigar usos agroextrativistas, a partir do séc. XVII, o qual declinou no final do séc. XIX, e sucumbindo de vez ao final do séc. XX, mediante a devastadora ação da *grilagem*, da especulação imobiliária e da falta de apoio àquela atividade.

Assim, começaram os inúmeros loteamentos e outras atividades tipicamente urbanas, sendo que a cidade alcançou a região.

Alguns impactos sociais e ambientais decorrentes dessa expansão urbana foram destacados⁴², diante da sua representatividade do que ocorre em tantos outros.

⁴¹ Fonte: www.geosites.yahoo.com.br. Acesso em 04/09/2009.

⁴² a) o aumento de escavações em encostas visando à obtenção de material para aterro e construção, o que acarretou desestabilização, desmatamento, danos em nascentes, poluição do ar e a ruína paisagística; b) desmatamento para abertura de espaços; c) aterramento dos brejais, resultando em destruição e alagamentos; d) a contaminação dos mesmos brejais com lixo e entulho, destruindo um inestimável banco de água doce que poderia ser aproveitado, possivelmente, a um custo muito menor que o exigido para se aproveitar as águas poluídas do Rio Guandu; e) o assoreamento de canais e da Lagoa de Jacarepaguá pela carga crescente de sedimentos oriundos das escavações, dos aterros etc; f) aumento da poluição por esgoto e lixo vindo da população que cresce em número e em consumo; g) aumento no número de acidentes de trânsito nas vias da região; h) aumento notável do fluxo de veículos pesados, muitas das vezes caminhões carregados com material de aterro e construção; i) aumento no consumo de energia elétrica, que pesa na demanda municipal, contribuindo para os planos emergenciais de expansão da geração termelétrica – nuclear ou fóssil, a opção estadual; j) aumento da tensão social, da violência e da criminalidade decorrente do choque cultural e econômico entre os moradores antigos e novos, ricos e pobres, e usuários da região; l) surgimento da poluição sonora decorrente dos hábitos dos novos moradores, do trânsito aumentado nas vias, das posturas do comércio e de atividades de festas e lazer; m) aumento drástico da iluminação noturna, promovendo desequilíbrios ambientais ainda não dimensionados; n) ameaça ao patrimônio cultural e histórico pela descaracterização do entorno e desaparecimento de tradições e outros elementos culturais originais; o) conversão do trabalhador agroextrativista em empregado de construções e condomínios; p) favelização; q) aumento do consumo de água local, ameaçando aquíferos da região; r) aumento da poluição do ar.

1.3.2 Caso 02 - Campinas SP

Apenas a título de ilustração e para situar a problemática da expansão urbana num contexto nacional, detectamos e escolhemos a notícia da Assessoria de Comunicação e Imprensa – UNICAMP, sob o título “Prefeitura prevê expansão de área urbana”⁴³.

Toda a polêmica girou em torno de dois projetos encaminhados pela prefeita daquele município à Câmara Municipal, os quais alteravam o perímetro urbano da cidade. Um deles aumentava em 17,4 milhões de metros quadrados a área urbana e, ao mesmo tempo, previa o retorno de 13,3 milhões de metros quadrados para a área rural. No que tange à expansão urbana, será autorizada a instalação de nove loteamentos de alto padrão em várias áreas. O segundo projeto previa a revogação da Lei Municipal 8.853/96, conhecida como a “Lei dos Bolsões”, que permite empreendimentos imobiliários na zona rural.

Daí instaurou-se o debate envolvendo autoridades, como o presidente do Legislativo e o secretário de Gabinete e Governo que, de um lado defendia-se que os projetos não atingissem áreas habitadas e respeitassem à legislação ambiental; do outro, ambientalistas e moradores discutiam essa evolução da malha urbana sobre ambientes naturais e rurais.

Diante de tais demonstrações de verdadeira invasão urbana em ambientes naturais e rurais, verifica-se o escopo desse estudo que focaliza o Município de Santos Dumont localizado no interior do Estado de Minas Gerais.

1.4 Santos Dumont

O Município fica localizado num vale, cercado de muitas montanhas e morros, o que facilita uma tendência a favelização e outras ocupações indevidas e predatórias do solo, como é o caso do local denominado “Posses” que é importante nascedouro de águas que cortam boa parte do município e abastecem toda a cidade e região.

Eis um grande desafio, não só para o Município de Santos Dumont, que por sempre ter sido pródigo com suas riquezas, no caso, a hídrica, se vê como provedor de condições de vida em boa parte da Região, mas também para os outros vizinhos

1.4.1 Breves notas sobre Parcelamento do Solo urbano

Apenas para anunciar inicialmente o problema do parcelamento do solo urbano, algumas considerações acerca do procedimento se fazem pertinentes.

⁴³ Fonte: www.unicamp.br. Acesso em 04/09/2009.

O parcelamento do solo urbano tem por finalidade precípua ordenar o espaço urbano destinado à habitação. Para tanto, mister se faz sua divisão ou redivisão, dentro dos ditames legais.

O ato de parcelar o solo, segundo Rogério Gesta Leal, deve ser visto sob dois aspectos:

“O primeiro diz respeito à mera divisão geodésica de um imóvel, enquanto o segundo, direta ou indiretamente, nos dá a idéia de divisão da propriedade e o imediato efeito da formação de novos direitos autônomos de domínio sobre as unidades frutos dessa divisão”.⁴⁴

O parcelamento do solo urbano⁴⁵ no Brasil, atualmente é disciplinado pela Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

1.4.2 Ocupação do solo no interior mineiro

É bem verdade que essa tendência não é peculiar apenas a Santos Dumont, nem mesmo algo tão recente assim na história do próprio Estado de Minas Gerais.

Um indicativo indiscutível foi a política indigenista promovida pelos governadores da capitania, cuja maior expressão foram as entradas e bandeiras que devassaram todo o interior, anexando territórios originalmente ocupados por vários grupos indígenas, e outros até mesmo de mata nativa.

Mesmo que a montagem das bandeiras estivesse quase sempre associada à prospecção e exploração de metais preciosos, não se pode subestimar que a conquista de terras fosse uma das alavancas que despertou o ânimo dos colonos para se aventurarem no interior das Minas Gerais.

Caso exemplar da apropriação indiscriminada de terras foi a atuação de Inácio Correia Pamplona. As entradas lhe auferiram o maior número de títulos de sesmarias da capitania, tornando-o o maior latifundiário do oeste mineiro, região denominada à época como Campo Grande. Seu patrimônio totalizou 104.000 hectares, tal montante representa uma área maior do que uma boa centena de municípios mineiros atuais. Suas possessões foram as maiores até então conhecidas, como demonstra a análise de seu inventário.⁴⁶

⁴⁴ LEAL, Rogério Gesta. op. cit. p. 185.

⁴⁵ Para Edson Jacinto da Silva, parcelamento do solo urbano é o processo urbanístico, cuja finalidade é proceder à divisão de gleba, para fins de ocupação, compreendendo o parcelamento, o loteamento e o desmembramento. *Parcelamento e desmembramento do solo urbano*. São Paulo : LED editora de direito, 1999.p. 45.

⁴⁶ SOUZA, Laura de Mello e. *Norma e Conflito: aspectos da história de Minas Gerais no século XVIII*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p.117.

Uma região muito afetada pela ocupação desordenada foi certamente a Zona da Mata. A imensa região entre os rios Muriaé e Pomba e ao encontro desses com o rio Paraíba do sul, no litoral fluminense campista, até as proximidades da Mantiqueira, era antes ocupada por mata nativa. Uma floresta densa e montanhas quase intransponíveis tornavam-na uma barreira natural às povoações onde abrigava índios e negros fugitivos.

Devido às dificuldades em desbravar os sertões do Leste da Zona da Mata Mineira no final do século XVIII, a região somente será habitada no início do século XIX. Esses condicionantes, somados às dificuldades naturais, levarão a Zona da Mata efetuar seu desenvolvimento tardiamente.

Em 1988, Ricardo Bastos Cambraia e Fábio Faria Mendes salientam sobre a necessidade de desbravar os sertões, sob o ponto de vista histórico, como forma de amenizar a "dita decadência" das minas.⁴⁷

Importante observar que esta ocupação estava totalmente associada à ligação ao Caminho Novo, sem vínculo algum com o Caminho Velho. O último trajeto do Caminho Velho tornava-se cada vez mais perigoso devido aos ataques de piratas. Foi por isso que o governo colonial julgou por bem abrir uma estrada que da região das minas levasse diretamente ao Rio de Janeiro, encurtando o caminho e evitando o percurso marítimo.

Aos poucos vai se desenvolvendo na região uma paisagem totalmente diferente daquela inicial, encontrada por seus desbravadores. As matas começam a ser devastadas e as grandes fazendas de café passam a tomar o principal espaço no cenário rural. Dessa forma, matas e vegetação são destruídas, dando lugar, também, a novos vilarejos.

Junto ao desenvolvimento, a população, que era a início espaçada, vai tomando forma e ocupando, de maneira desordenada, novos espaços, o cenário toma características de urbanização.

Por fim, vê-se a desordem urbana trazida pelo crescimento das cidades através de loteamentos, muitas vezes clandestinos, verdadeiro absurdo ante a falta de planificação de urbanização que imperava.

Nesse contexto da ocupação do solo Santos Dumont se insere, até mesmo em termos de localização, a Zona da Mata, seguindo, então, uma linha mais ou menos semelhante a de outros municípios do interior mineiro, sendo que com detalhes e evoluções peculiares em função de circunstâncias contextuais.

⁴⁷CAMBRAIA, Ricardo de Bastos; MENDES, Fábio Faria. A colonização dos sertões do leste mineiro: políticas de ocupação territorial num regime escravista, 1780-1836. Revista do Departamento de História, nº 6, jul, p.137-150, 1988

A ocupação do solo se dá basicamente através desses parcelamentos designados loteamentos, bem como por construções muitas das vezes irregulares e clandestinas. A cada dia que passa verifica-se o aparecimento de uma nova construção, geralmente para fins residenciais, ou mesmo, em menor escala, de novo loteamento. Ocorre que, mesmo aqueles loteamentos devidamente regularizados em consonância com a legislação revelam uma tendência de ocupação das áreas mais periféricas do município, outrora áreas rurais caracterizadas pela exuberância do seu meio ambiente natural preservado.

A própria lei de zoneamento urbano evolui para os espaços rurais e naturais. A nosso ver, prematura e inadequadamente, tendo em vista a existência de áreas urbanizáveis sem necessidade de adentrar-se tanto ao meio natural ou rural.

2 O MUNICÍPIO DE SANTOS DUMONT

2.1 Santos Dumont

2.1.1 Localização

O município de Santos Dumont está localizado na região do Estado de Minas Gerais denominada Zona da Mata (anexo A), sendo limítrofes ao norte os municípios de Barbacena, Oliveira Fortes e Aracitaba, ao leste Tabuleiro, ao sul Piau, Juiz de Fora e Ewbank da Câmara e ao oeste Bias Fortes e Antonio Carlos, guardando as seguintes distâncias de importantes centros do país:

Belo Horizonte.....	218Km
Rio de Janeiro	220Km
São Paulo	590Km
Brasília.....	940Km
Vitória.....	560Km
Juiz de Fora.....	45Km ⁴⁸

A malha rodoviária que serve o município é formada pela BR 040, principalmente, BR 499, que liga a cidade ao Museu de Cabangu, e a MG 452.

Pode-se constatar que Santos Dumont fica em posição privilegiada, estando próxima de dois grandes centros, o que realmente proporciona uma boa condição de integração regional.

2.1.2 Área

A área do município é de 637,38km², incluindo aqui toda a área urbana quanto à área rural. Essa metragem é segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

2.1.3 Hidrografia

O município é cortado por muitos cursos d'água. Merecem destaque, porém, o rio das Posses, que nasce na localidade denominada Posses, na área rural do município e que corta quase toda a extensão, passando pelo centro da cidade.

⁴⁸ Fonte: www.almg.gov.br. Acesso em 12/09/2009.

O rio Pinho, que é dos mais importantes rios da região, abastecendo grande parte das localidades, e rio Paraibuna que vai, adiante, formar a maior represa da região, a represa de Chapéu D'Uvas⁴⁹.

Hoje, esses rios, especialmente o rio das Posses, constituem motivo de preocupação, pois, além de ter se transformado em vazadouros de esgoto e de lixo doméstico e industrial, vêm sofrendo as consequências do intenso desmatamento em suas cabeceiras e margens, estando seus leitos acentuadamente assoreados, o que compromete o escoamento natural de suas águas, causa freqüentes enchentes na estação chuvosa e ainda acarreta danos à população ribeirinha.

Assim, verificamos a grande relevância do meio ambiente natural do município de Santos Dumont, tendo em vista ser, inclusive, nascedouro de importantes rios que compõem bacias hidrográficas relevantes.

Santos Dumont é, ainda, uma cidade com rios, cachoeiras e muito "verde" - sendo cercada de sítios, hotéis fazenda, ranchos, que aproveitam ao máximo tudo o que a natureza oferece, proporcionando aos visitantes a oportunidade de desfrutar de momentos de completa integração ambiental.

2.1.4 Vegetação

Predomina em Santos Dumont a vegetação típica de mata atlântica, sendo que no município, em suas matas, ainda são encontradas varias espécies peculiares de árvores como o ipê, a massaranduba e o cedro.

2.1.5 Relevo e clima

Santos Dumont tem um relevo bastante acidentado, sendo que o município apresenta altas serras que ocupam 50% de todo seu território, ficando 10% plano e 40% ondulado. Por isso, o índice pluviométrico é um dos maiores do estado, com uma média de 1.581 mm.

O clima é tropical seco tendo a temperatura média anual de 21° C, com máximas de 27,9 no verão e mínimas de 15,3, no inverno.⁵⁰

⁴⁹ idem.

⁵⁰ www.almg.gov.br. Acesso em 12/09/2009.

2.1.6 População Residente

Segundo último censo realizado pelo Fundação IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2007, a população do município é de 45.922 habitantes

2.2 História

Neste item será analisado o Município de Santos Dumont, principalmente a sua história e alguns pontos turísticos, bem como características do meio ambiente que o cerca, aproximando o leitor do objeto do nosso estudo.

2.2.1 História e evolução

O Desbravamento da região onde hoje se localiza o Município de Santos Dumont está ligado à abertura do “Caminho Novo” – que mais tarde passou a se chamar “Estada Real da Corte” - obra iniciada por Garcia Rodrigues Pais, filho de Pais Leme, o famoso “Caçador de Esmeraldas” e que se destinava à penetração dos bandeirantes em busca de ouro e pedras preciosas.

À margem do caminho novo foram concedidas terras pelo Governo da Metrópole, a quem quisesse cultivá-las, para garantir assim a obtenção de gêneros alimentícios pelos bandeirantes durante a longa jornada.

A primeira sesmaria outorgada em terras do Município foi a de Domingos Gonçalves Ramos, em 26 de fevereiro de 1709, que ali se estabeleceu com a família e dois genros – Pedro Alves de Oliveira e João Gonçalves Chaves.

Em 9 de novembro de 1728, João Gomes Martins adquiriu parte dessa sesmaria – parte esta já então pertencente a João Gonçalves Chaves.

Nas terras assim sucedidas, surgiram os primeiros ranchos em que se abrigavam os viajantes e nelas se foram desenvolvendo plantações e criações. As terras pertencentes a João Gomes Martins tornaram-se conhecidas como “Roça de João Gomes” e correspondem ao bairro de João Gomes Velho, da atual cidade.

Em data que não se pode precisar, foi erigida a primeira capela, à margem do “Caminho Novo”, dedicada a São Miguel e Almas, invocados, segundo a tradição, como protetores dos bandeirantes na perigosa travessia da Mantiqueira. Em 27 de fevereiro de 1788, a capela foi transferida para o interior da Roça de João Gomes, onde permaneceu durante 49

anos. Em virtude da Provisão de 27 de junho de 1827 voltou a ser erguida no primitivo lugar. A doadora do patrimônio da capela teria sido uma filha de João Gomes, de nome Palmira, daí se originando a denominação do povoado, quando elevado à categoria de vila. Entretanto só a 29 de dezembro de 1847 é que Manuel da Cunha Lima assinou documento de doação, tendo apresentado, a 19 de fevereiro de 1848, uma petição ao Juiz de Paz sobre o arruamento dos terrenos doados, alinhamento e construção das casas do arraial. Em 1867, foi criada a paróquia.

O Município, com o nome de Palmira, surgiu em 1889. Em 1932, em homenagem ao seu ilustre filho Alberto Santos Dumont – o Pai da Aviação – foi-lhe mudado o topônimo para o atual.

A autonomia administrativa de Santos Dumont foi concedida pela Lei provincial n.º 1.458, de 31 de dezembro de 1867, sendo a povoação elevada à categoria de distrito.

Com sede na povoação de João Gomes e sob a designação da Palmira, foi criado o município, pela Lei provincial n.º 3.712, de 27 de julho de 1889, com território desmembrado do de Barbacena. A instalação ocorreu no ano seguinte, a 15 de fevereiro.

O Decreto estadual n.º 25 de 4 de março de 1890, passou a sede à categoria de cidade.

A mudança do nome do Município de Palmira para o de Santos Dumont deu-se por força do Decreto estadual n.º 10.447, de 31 de julho de 1932.

Por ocasião do recenseamento de 1960, o Município era composto de seis distritos: Santos Dumont, Aracitaba, Conceição do Formoso, Dorés do Paraibuna, Eubaque e São João da Serra. Em 31 de dezembro de 1962, por força da Lei n.º 2.764, Santos Dumont sofreu o desmembramento dos distritos de Aracitaba e Ewbank da Câmara (ex-Eubaque), que se transformaram em novos municípios.

Em 10 de novembro de 1890 foi criada a Comarca, por força do decreto n.º 230. A ela se jurisdicionam os termos de Santos Dumont, Aracitaba e Ewbank da Câmara. É de 2ª entrância.⁵¹

2.2.2 Evolução Econômica

Desde sua emancipação, Santos Dumont tem vocação para a indústria e o agronegócio.

⁵¹ www.ibge.gov.br. Acesso em 12/09/2009.

Na década de 1880, quando ainda se chamava Palmira, a cidade tornou-se a primeira da América Latina a produzir queijo tipo reino. Os holandeses Alberto Boecke e Gaspar de Yong desenvolveram na cidade uma indústria de laticínios, e o queijo Palmyra, tornou-se o mais antigo do país. A partir desta época, iniciou-se o desenvolvimento da produção de laticínios em Minas Gerais e no Brasil.⁵²

Posteriormente, a centenária fábrica não suportando o peso da política econômica brasileira, viu-se obrigada a fechar as suas portas, encerrando um ciclo de produção queijera no município.

Na agricultura, a cidade produz, principalmente, milho, morango, goiaba, nectarina, mandioca e feijão, havendo cultivo permanente de laranja, café, pêssego e banana.

Na indústria, Santos Dumont possui a “Down Corning Corporation”, antiga Companhia Brasileira Carbureto de Cálcio (CBCC), que produz ferro, silício e silício metálico, exportando para vários países.

2.2.3 Principais Pontos Turísticos

Santos Dumont possui muitas belezas, destacando algumas delas até mesmo como um bom roteiro de fim-de-semana. Existem, ainda hotéis fazenda que recebem muitos hóspedes em feriados e férias. São destaque os seus atrativos de exuberante beleza natural, como cachoeiras e lagoas, além de deliciosa gastronomia.

São várias cachoeiras espalhadas pelo território do município, entre elas: a Cachoeira do Tico-tico, a Cachoeira Luis Cunha, a Cachoeira da Fumaça e Cachoeira da Mantiqueira (anexoB – foto 1).

Destaca-se como ponto turístico o Museu de Cabangu – Casa natal de Alberto Santos Dumont, localizado no alto da Serra da Mantiqueira, guarda a história do Pai da Aviação.

Para os amantes do chamado “ecoturismo” o Município oferece a Represa da Ponte Preta que com seus 18 km de extensão chega a ter 300 metros de largura, sendo local perfeito para nadar, andar de barco, pescar e acampar, e o Caminho Novo – Estrada Real, com seus 10 km até a divisa com Antonio Carlos, onde no caminhar podem ser observadas antigas fazendas e dois chafarizes da época do Brasil Colônia.⁵³

⁵² www.santosdumont.mg.gov.br. Acesso em 12/09/2009

⁵³ www.santosdumont.mg.gov.br. Acesso em 12/09/2009.

2.3 Meio Ambiente em Santos Dumont nos Contextos Nacional e Local.

Conforme já demonstrado, o Município de Santos Dumont ainda goza de áreas de ambiente natural de grande exuberância. Ocorre que, com o passar dos anos esse ambiente, cada vez mais, vem sendo agredido por causas diversas. Os ciclos do carvão vegetal, da banana e outras lavouras, além da especulação imobiliária e da própria invasão em busca de moradia trouxeram degradações de ordens variadas que intensificam as dificuldades ambientais deste município.

2.3.1 Represa da Ponte Preta

Parada obrigatória em Santos Dumont é a represa da Ponte Preta. Local ideal para se fazer uma boa caminhada, e também para nadar, pescar e andar de barco.

A represa tem 18 km de extensão, chegando e ter, em certos pontos, mais de 20 metros de profundidade, sendo que em alguns trechos chega a medir 300 metros de largura. É formada pelas águas do Rio Pinho e dela é feito o abastecimento de toda a cidade. Dos dois lados da represa há estradas de chão que levam a outros distritos como Formoso, São João da Serra e até mesmo a outros municípios com Aracitaba.

A vegetação circundante é formada por mata ciliar nativa e encontram-se vestígios de mata Atlântica até a barragem.

2.3.2 A mata do Sanatório

Localizada no topo de um dos morros da cidade, é ponto importante para o meio ambiente do Município. É formada basicamente por mata Atlântica, havendo trechos de mata ciliar nativa.

A mata do Sanatório possui vasta riqueza tanto de fauna quanto de flora, onde podem ser percebidas espécies de borboletas, muitos pássaros e insetos, além de, nas porções remanescentes de mata fechada, outros animais como tatus, micos e diversas espécies de cobras.

Segundo Mauro Lobo⁵⁴, restam apenas das florestas tropicais primárias do nosso planeta, menos de nove milhões de quilômetros quadrados, dos 15 milhões que possivelmente existiram, sendo que na época do descobrimento a Mata Atlântica se estendia de Norte a Sul do país, ocupando quase 1,3 milhão de quilômetros quadrados (cerca de 11% do território). Hoje, está reduzida a cerca de 7% de sua área original, com enorme importância ambiental, social e econômica. O bioma abriga, hoje, mais de 70% da população brasileira.⁵⁵

Este autor alerta que: “A Mata Atlântica, onde nascem rios que abastecem cidades e metrópoles, sem falar no abrigo de grande biodiversidade animal e vegetal, é o habitat da maioria dos animais que correm o risco de desaparecer no Brasil”.⁵⁶

Para demonstrar, mesmo que brevemente tais fenômenos, selecionamos reportagem de um jornal local, denominado Jornal Mensagem, que noticiava na sua edição de 27 de setembro de 2008 o alerta da AOMA (Associação para Orientação do Meio Ambiente): “A área rural... sofre com a poluição dos mananciais, a baixa produção de alimentos e de índices de produtividade, a pouca rentabilidade dos produtores que acabam por optar pela exploração extrativista, reduzindo ainda mais os recursos naturais disponíveis; a ocupação desordenada do solo, o desmatamento, e muitos outros problemas que passam despercebidos...”

Isso, apesar do Art. 217, IX, do Capítulo VII da Lei Orgânica Municipal de Santos Dumont prever o tombamento para fins de preservação da Mata do Sanatório, o que, ao que parece, não chegou, sequer, a inibir as intervenções humanas destrutivas da nossa floresta.

⁵⁴Presidente da Câmara Técnica de Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas do CONAMA.

⁵⁵LOBO, Mauro. A importância das unidades de conservação. Disponível em www.semads.rj.gov.br. Acesso em 24/12/2004.

⁵⁶LOBO, *Ibid.*

A questão ambiental é tema de pauta, segundo José Augusto Pádua, desde o ano de 1786, em função dos problemas gerados pela colonização predatória da qual essas terras foram objeto.⁵⁷

2.3.3 Parque da Lagoa

O Parque da Lagoa ou Reserva Florestal possui uma área coberta de mata nativa densa de aproximadamente 65 alqueires. A fauna da região é composta de mico-estrela, quati, barbado, sua, tucano, jacu, inhambu, onça, jaguatirica, cobras e lobo guará. Três nascentes vindas da mata formam as duas lagoas, nas quais encontram-se várias espécies de peixes. A mata nativa virgem é composta das seguintes madeiras de lei: angico, cedro e jacarandá.

Existe um projeto na prefeitura da cidade para tornar o Parque da Lagoa em área uma de lazer, com aproveitamento dos lagos, das matas e infra-estrutura completa. Do projeto constam: portaria, estacionamento, administração, anfiteatro, pedalinho, lagoas, área de camping, quiosque com churrasqueira, piscina, lanchonete, quadras poliesportivas, campo de futebol e bosque.⁵⁸

Diante de tais colocações e relatos, aferimos que o meio ambiente natural em Santos Dumont insere-se, no que tange à sua devastação, num contexto nacional e regional com, basicamente, as mesmas características.

⁵⁷ Jornal Mensagem. 27/Setembro/2008. p. 04

⁵⁸ www.santosdumont.mg.gov.br. Acesso em 27/09/2009

3 FUNÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Neste capítulo, será enfocada a função ambiental da Cidade e a expansão urbana de Santos Dumont sob a ótica da ocupação do solo, notadamente, através de loteamentos.

3.1 Ocupação do solo e Função Ambiental da Cidade

Constatados, ainda que preliminarmente, alguns dos problemas advindos da histórica expansão da cidade e ocupação desordenada do solo, fica evidenciada a dificuldade de se alcançar uma efetiva aplicação da Função Ambiental da Cidade, que passamos a analisar a partir de agora.

3.1.1 O Problema da Favelização das Zonas Urbanas

Conforme visto no capítulo 1 deste estudo, pode-se aferir com facilidade que as cidades brasileiras encontram-se em crise, pois todo dia presenciamos a total falta de condições estruturais para atender as demandas sociais existentes.

Ao final da década de 70, na periferia das grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, foi explosiva a implantação de loteamentos carecedores de mínima infra-estrutura urbana e até mesmo de autorização do Poder Público, levando à criminosa ocupação de áreas fora dos padrões mínimos de dignidade humana.

Editou-se, então, a Lei nº 6.766/79 a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelecendo padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano como sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários, áreas públicas, responsabilização de agentes privados envolvidos no sistema, ou seja, proprietários de terras, loteadores e empreendedores, até mesmo o Poder Público, além de tipificar os chamados "crimes urbanísticos".

Vinte e dois anos após a entrada da Lei nº 6.766/79, em vigor, diante da sua inocuidade perante o aumento da ocorrência de loteamentos irregulares e clandestinos, sem mencionar as favelas e a impunidade dos responsáveis por tais agressões à lei, surge a Lei nº 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e trazendo diversos dispositivos inovadores.

A favelização dos grandes centros é histórica e latente, porém tal fenômeno não é mais "privilegio" exclusivo das grandes cidades. O interior já se encontra assustadoramente

favelizado, o que se dá em grande escala, e facilitado pela otimização dos sistemas de transportes e vias de ligação entre capital e interior, dentre outros fatores sociais.

Como assevera Ana Maria Quiroga Fausto Neto⁵⁹, em sua obra *Violência e Dominação: as favelas voltam à cena*, as políticas do Estado para as favelas, voltadas quase que exclusivamente para a repressão e controle do narcotráfico, parecem conduzir a um encobrimento das verdadeiras questões subjacentes à sua nova dinâmica social, ou seja, à exclusão social moderna e à globalização com suas conseqüências sociais e políticas.

As conseqüências disso são óbvias e tornaria enfadonho arrolar, mas, hoje se torna imperioso atentar para os problemas trazidos pelas ocupações irregulares de população carente no meio ambiente natural e rural das cidades. Existe uma quantidade imensa de invasões de áreas onde o ecossistema⁶⁰ é sensível e que sofre em demasia com a ação desordenada do homem.

3.1.2 As Funções Social e Ambiental da Cidade: O direito à cidade sustentável

A necessidade de diretrizes gerais para uma política urbana fez surgir o Estatuto da Cidade, que buscou nos trazer uma conjugação do direito urbanístico com o direito ambiental para uma melhoria da qualidade de vida dos habitantes das cidades brasileiras.

Nesse sentido, diz Júlio César de Sá da Rocha⁶¹ que: “na defesa ambiental propriamente dita e na ordenação dos espaços habitáveis, o que se objetiva é a concretização das funções sociais da cidade”.

Contextualizando, Luís Felipe Colaço Antunes assevera que:

“...uma visão integrada do território como articulação do espaço construído, antropomorfizado (cidade e campo) com o espaço natural, como ecossistema, deve merecer mais atenção a um planejamento urbanístico corretamente encadeado na lógica e deontologia do ordenamento do território”.⁶²

⁵⁹ *Violência e dominação: as favelas voltam à cena*. Sociedade e Estado, Brasília, v. 10, nº 2, jul./dez., 1995, pp. 417-438. *Apud* Lícia do Prado VALLADARES, *Pensando as Favelas do Rio de Janeiro – Uma bibliografia Analítica*, 2003, pág. 143.

⁶⁰ Um bom conceito para ecossistema é o trazido por José Renato Nalini, segundo o qual vem a ser “unidade de natureza ativa que combina comunidades bióticas e ambientes abióticos, com os quais interagem.” (Ética Ambiental, Campinas SP: Millenium, 2001, p. 279)

⁶¹ ROCHA, Júlio César de Sá da. *Op. cit.*, p. 18.

⁶² ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *Direito urbanístico. Um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Livraria Almedina – Coimbra, 2002, p. 54.

As funções sociais da cidade, então, alcançam os principais aspectos necessários à dignidade da vida humana, tais como a saúde, a educação, o lazer e a segurança, visando a uma sadia qualidade de vida, nos precisos termos do art. 225, da Carta Magna.

A importância do Município fica evidenciada. E isto é compreensível diante da maior proximidade da administração municipal dos problemas e anseios dos seus habitantes, da realidade geográfica caracterizadora do seu relevo, fatores estes que são de suma importância para o norteamiento das respectivas leis orgânicas e demais atos normativos de sua competência, especialmente, do plano diretor.

O sistema federativo pressupõe a repartição de competências. A autonomia municipal é constitucional, prevista no artigo 29 da Carta Magna, sendo certo que o município, na condição de menor unidade da federação, desempenha, ou deve desempenhar, papel importante na consecução de programas ambientais em âmbito nacional.

No Brasil, a preocupação com a degradação ambiental permeou a elaboração da Constituição Federal de 1988, sendo repassada ao município boa parte da responsabilidade de cuidar do meio ambiente dentro dos limites do seu território⁶³.

Cabe, então, ao município promover a proteção do meio ambiente controlando a poluição do ar, sonora e das suas águas, preservar os recursos naturais, restaurar os elementos destruídos, planejar, ordenar e ocupar o solo urbano e proteger o patrimônio histórico e cultural.

No que tange às funções social e ambiental da cidade, destaca-se que, com o surgimento do chamado *direito à cidade*, trazido a nós por força do *caput* do art.182 da CF/88, que consiste em que:

“...a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, o que significa realizar as funções de habitação e proporcionar condições adequadas de trabalho, de recreação e de circulação humana...”⁶⁴

“A cidade cumpre a sua função ambiental quando garante a todos o direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado⁶⁵”.

Merece destaque o artigo 43 do Estatuto da Cidade que prevê a gestão democrática da cidade descrevendo os instrumentos possíveis de utilização para tal mister⁶⁶.

Na administração pública, diante da nova visão do Poder Público e também das recentes formas de gestão da coisa pública, levando em consideração a inviabilidade de

⁶³ MATOS, Eduardo Lima de. Autonomia Municipal e Meio Ambiente, 2001, p. 111.

⁶⁴ MATOS, Eduardo Lima de. *Ibid.*, p. 111.

⁶⁵ MATOS, *Ibid.*

⁶⁶ MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade, Anotações à Lei n. 10.257 de 10-07-2001, p. 51

manter em seus quadros de pessoal agentes capacitados em todas as áreas, dentre outros problemas político-administrativos, é imperioso, além do cumprimento das determinações da letra fria da legislação, como a adoção de plano diretor, uma implementação de políticas de integração com a sociedade civil organizada para se atingir tais misteres.

Diante de tais benefícios, não se pode ter a menor dúvida quanto à premente necessidade de aplicação dos dispositivos do Estatuto da Cidade referentes à gestão democrática, o que será tratado no capítulo seguinte.

Ora, é claro que para se atingir os objetivos de qualquer lei, a participação social efetiva e organizada é forte fator legitimador. Ademais, nas questões urbanas a população tem interesse imediato e decisivo.

3.1.3 Inserção do Ambiente Construído no Ambiente Natural

Faz-se necessário determinar o que se entende, nesta abordagem, por ambiente construído e ambiente natural. O Dicionário Aurélio define ambiente “como sendo o que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas”.⁶⁷ Essa convivência sempre demandou inserções ou influências tanto do ambiente sobre o indivíduo quanto ao contrário, do indivíduo sobre o ambiente.

Sobre meio ambiente natural entende-se como sendo “constituído por todos os elementos responsáveis pelo equilíbrio entre os seres e o meio em que vivem: solo, água, ar atmosférico, flora e fauna”.⁶⁸

Meio ambiente construído ou artificial, segundo José Afonso da Silva, “é constituído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”.⁶⁹

Para Camilo Michalka Jr., “...Ambiente Construído é a realização de qualquer intervenção do homem no Ambiente Natural”.⁷⁰

Desnecessário se faz buscar profundamente dados que espelhem a predação humana sobre o meio ambiente natural ao longo dos anos. Tal fato ocorre também nas terras brasileiras.

⁶⁷ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Mini Aurélio Século XXI Escolar, 2001. p. 38

⁶⁸ FILHO, Walderley Rebello e BERNARDO Christianne. Guia prático de direito ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 19.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional, 2003, p. 21.

⁷⁰ JÚNIOR, Camilo Michalka. A inserção do ambiente construído no ambiente natural. In Ambiente construído: reflexões sobre o desenvolvimento urbano sustentável. Ângela Maria Gabriella, organizadora; Klaus Neumann...[et. al.], p. 50.

Em “Um Sopro de Destruição: Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)”,⁷¹ José Augusto Pádua relata que desde os primórdios da colonização portuguesa em nosso País a devastação ambiental era a regra, e o que é ainda pior, a utilização do bem ambiental extraído, quando era realizada, foi feita de forma equivocada, o que levava a mais degradação.

Transcrevendo a representação, elaborada e enviada por José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1883, à Assembléia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravidão, assim diagnostica: “Nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado destruidor, da ignorância e do egoísmo”.⁷²

Daí verifica-se não ser um “privilégio” da sociedade contemporânea a destruição da natureza. Ademais, o meio ambiente urbano também era objeto de preocupação entre os mais lúcidos antepassados que viam as cidades brasileiras cada vez mais invadidas pelas indústrias e pessoas advindas do interior do país em busca do seu falso *el dorado*.

A ocupação do solo é forma de inserção do meio ambiente construído no natural, levando a uma evolução urbana que, sob o ponto de vista ambiental, é uma quase involução, já que está desprovida de planejamento em boa parte dos casos.

Conforme assevera Camilo Michalka Jr.:

“A questão mais crítica da evolução urbana tem sido, até os presentes dias, a falta de planejamento efetivo no processo de ocupação do solo. As novas áreas têm sido aprovadas primeiramente em seu desenho (por exemplo, através da aprovação de novos loteamentos ou condomínios), sem um estudo das questões de infra-estrutura, como o fornecimento de energia elétrica, de água, rede de captação e tratamento de esgotos e a integração de rede viária e ao transporte”.⁷³

O professor Toshio Mukai, fazendo referência ao parcelamento do solo urbano diz: “É um dos aspectos que mais interferem no urbanismo”.⁷⁴

Partindo-se dessas considerações, será brevemente analisado o processo de expansão urbana de Santos Dumont sob o ponto de vista da ocupação do solo, para ao final aferirmos se há tendência, ou mesmo real atingimento da função ambiental da cidade.

3.2 Evolução da ocupação do solo em Santos Dumont

A Lei Municipal nº 914 delimita a Zona Urbana e Suburbana da cidade de Santos Dumont. A área urbana ficava compreendida ao sul, entre o fim da Rua Constantino Horta no

⁷¹ PÁDUA, José Augusto. op. cit. p. 12.

⁷² PÁDUA, *Ibid*, p. 15

⁷³ JÚNIOR, Camilo Michalka. Op. cit. p. 51.

⁷⁴ MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental, p. 116.

encontro com a Rua São Domingos, no 4º Depósito, e, ao norte pelo final do Bairro Graminha em linha reta passando ao lado da estação de filtragem de água da Comag (atual Copasa), sendo que, atualmente, essa delimitação encontra-se ultrapassada por bairros e loteamentos diversos.

Atualmente, constata-se que ocorre em ritmo cada vez mais acelerado o processo de invasão urbana sobre as áreas de meio ambiente natural. São loteamentos e construções que vão se alastrando por todos os espaços do município. Pelas fotos em anexo pode-se verificar a realidade com melhor nitidez.

3.2.1 Expansão e Desenvolvimento de Santos Dumont

O processo de expansão e desenvolvimento de Santos Dumont teve causas comuns a outros municípios do interior do Estado de Minas Gerais, mas também com motivos peculiares.

Porque morar em Santos Dumont?

Pelos dados e informações trazidas pelo capítulo anterior, vislumbra-se uma típica cidadezinha do interior, com praça, igreja e outros atributos que davam essa marcante característica. Pouca violência registrada, hospitalidade de seus habitantes, belas paisagens, trânsito tranqüilo, facilidades de acesso à educação e saúde, baixo custo de vida, proximidade dos grandes centros, dentre outros, são motivos que tornam a vida em Santos Dumont agradável e o município atrativo.

Ao contrário de outros municípios próximos, como Juiz de Fora, onde se verifica, já há algum tempo, um grande aumento da violência urbana, Santos Dumont contrasta-se com relação aos seus vizinhos, embora se verifique um aumento gradativo de delitos típicos dos centros urbanos maiores.

Outro fato relevante é a vasta área rural ainda existente no município de Santos Dumont, onde se verifica a ocorrência de diversos pequenos sítios, quase sempre com água em abundância e vastas florestas e pastos. Podemos arrolar como exemplos as regiões de Mantiqueira, Dorcas de Paraibuna e Água Espraiada, que servem de verdadeiro refúgio para aqueles que procuram a tranqüilidade da vida na roça, proporcionando qualidade de vida, mesmo para aqueles que só podem estar nestes locais nos fins-de-semana.

O clima em Santos Dumont, durante o inverno é bastante frio, conforme já acentuado, sendo no verão, mais quente, mas ainda assim ameno.

Porém, apesar de estar próximo dos grandes centros, o município não conta com muitas opções de diversão, falta cinema – cujos antigos prédios atualmente, um abriga uma igreja e outro uma loja de móveis – teatro, livrarias, eventos, em especial populares. Seus habitantes, então, recorrem a Juiz de Fora para terem acesso a tais opções de lazer, o que, lamentavelmente, faz com que aumente o número de acidentes seguidos de morte na estrada que liga esses municípios, BR 040.

3.2.2 Aumento Populacional em Santos Dumont

As informações populacionais foram baseadas nos censos demográficos realizados pelo IBGE⁶⁶ nos anos de 1970, 1980, 1991 e 2000. Além disso, há também as estimativas dos anos de 2001, 2002 e 2003. A metodologia utilizada pelo IBGE em relação à população residente total, por sexo e situação de domicílio é referente aos moradores habituais em cada residência. O recenseamento dos moradores habituais do domicílio que estavam ausentes na data de referência é apresentado respeitando a presença inferior a 12 meses na residência em relação à data em que foi feito o recenseamento.

Já o cálculo para a Estimativa Populacional respeita uma série de equações estatísticas desenvolvidas pelo IBGE na década de 90.

O modelo adotado para estimar os contingentes populacionais dos municípios brasileiros emprega metodologia desenvolvida pelos demógrafos Madeira e Simões, onde se observa a tendência de crescimento populacional do município, entre dois Censos Demográficos consecutivos, em relação à mesma tendência de uma área geográfica hierarquicamente superior (área maior).

O método requer a existência de uma projeção populacional, que leve em consideração a evolução das componentes demográficas (fecundidade, mortalidade e migração), para uma área maior que o município, quer dizer, para a Unidade da Federação, Grande Região ou País. Desta forma, o modelo matemático desenvolvido estaria atrelado à dinâmica demográfica da área maior.

As pessoas residentes⁷⁵, no ano de 2000, correspondiam a 40.402 habitantes, na área urbana, e de 6.387 na área rural, perfazendo um total de 46.789, e a estimativa para o ano de 2006 é de 48.137.⁷⁶

⁶⁶Disponível em www.santosdumont.mg.gov.br. Acesso em 03 de outubro de 2009.

⁷⁶Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 10 de dezembro de 2004.

Santos Dumont, teoricamente, segundo dados do IBGE, não cresceu tanto. Porém, aparentemente, a população de Santos Dumont é maior. A própria administração pública vem, sistematicamente, questionando os resultados apresentados pelo último Censo Demográfico, que apontam para um decréscimo na população residente, porém, a administração pública através do Coordenador do Departamento de Planejamento e Meio Ambiente, Sr. Elvis Naves estima em, aproximadamente, 60.000 habitantes, o que tem gerado duras críticas atribuídas aos números do IBGE, em função de uma flagrante dissonância com a realidade do município, que sempre comportou mais habitantes do que o informado.

O município não vem recebendo investimentos tanto da iniciativa pública quanto privada numa proporção que viabilize um movimento de migração, por exemplo, em busca de emprego ou qualificação intelectual, apesar de, com relação ao segundo, Santos Dumont possuir uma instituição de ensino superior, que, entretanto, não tem conseguido abarcar nem mesmo a maior parte do contingente estudantil da cidade, que desloca-se para Juiz de Fora e Barbacena, principalmente.

3.2.3 Aumento Populacional e Investimentos

O aumento populacional demonstrado no item anterior, por si só, não representa o maior problema.

O que se verifica é que nem sempre ele vem acompanhado de investimentos em habitação e urbanismo, dentre outros itens, que possam equacionar ou mesmo estancar o problema do crescimento desordenado da cidade.

Ester Limonada, em sua tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), nos noticia a grande atenção dada pelas autoridades constituídas à Capital e, em contrapartida, a vergonhosa desídia do poder público estadual que os moradores dos municípios do interior revelam, pois, "As administrações estaduais ainda não perderam o ranço de privilegiá-lo e relegar ao ostracismo outras áreas do estado".⁷⁷

E essa triste realidade tem aliados de peso na sua empreitada contra a ordem e preservação urbanística e ambiental, por exemplo, as reiteradas e equivocadas intervenções urbanas que em muitas das vezes incentivam a ocupação de áreas impróprias, vindo o poder público, logo atrás, preferencialmente em vésperas a pleitos eleitorais, com finas capas de

⁷⁷ LIMONAD, Ester. Os lugares da Urbanização: O caso do interior fluminense. São Paulo: [s.n.], 1996, p. 11.

asfalto sobre as ruas de barro batido, energia elétrica, água e esgoto e até mesmo linhas telefônicas, tornando definitivas as ocupações e invasões ilegais, dando um ar de regularidade a tais procedimentos.

O Município de Santos Dumont, tal qual outros municípios do interior do Estado, passa diuturnamente por um processo de expansão urbana que, em alguns momentos, descaracteriza a cidade outrora pacata e aconchegante, sem que aliado a isso ocorra uma efetiva intervenção do poder público para ordenar a ocupação dos espaços.

3.3 Legislação Urbanística no Brasil

3.3.1 A Cidade e a Lei

É sobre a ocupação do solo urbano que nos debruçaremos especificamente na Cidade de Santos Dumont. Porém, antes, merece estudo o direito positivo acerca do assunto em vigor no Brasil e também naquele Município.

3.3.2 Sistema legal brasileiro de parcelamento do solo

No Brasil a matéria referente ao parcelamento do solo foi inicialmente disciplinada pelo Decreto-Lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937, o qual tratava tanto do parcelamento do solo urbano quanto do rural, sendo que, conforme nos noticia Rogério Gesta Leal, a participação da Municipalidade restringia-se, exclusivamente, à propriedade urbana.⁷⁸

Adiante, surge o Decreto nº. 3.079, de 15.09.1938, que regulamentou o referido Decreto-Lei nº. 58, porém sem em nada inovar, uma vez que ambos disciplinaram a forma e os requisitos de encaminhamento do parcelamento do solo, porém, sem prever qualquer tipo de penalização aos que parcelassem o solo em desacordo com as normas, além de, sequer, prever os deveres urbanísticos de infra-estrutura dos loteadores.⁷⁹

Em 28 de fevereiro de 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 271, o qual veio a disciplinar o loteamento urbano especificamente, e também prever a responsabilidade do loteador, estabelecendo regras e procedimentos por parte da Administração Pública Municipal, referentes à fiscalização e policiamento das atividades dos loteadores, além de bifurcar a idéia de parcelamento do solo em loteamento e desmembramento.⁸⁰

⁷⁸ LEAL, Rogério Gesta. Direito urbanístico, p. 186

⁷⁹ LEAL, *Ibid.*, p.187

⁸⁰ Art. 1º.....

3.3.3 A Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979

O referido diploma legal trata do parcelamento do solo urbano⁸¹ no Brasil. O ato de parcelar o solo, segundo Rogério Gesta Leal, deve ser visto sob dois aspectos:

“O primeiro diz respeito à mera divisão geodésica de um imóvel, enquanto o segundo, direta ou indiretamente, nos dá a idéia de divisão da propriedade e o imediato efeito da formação de novos direitos autônomos de domínio sobre as unidades frutos dessa divisão”.⁸²

É certo afirmar, então, que o parcelamento do solo é divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que, por meio dele, se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades, propriedades fisicamente menores, mas juridicamente idênticas.

A Lei nº 6.766/79 necessita de uma revisão geral para atender os objetivos da política urbana prevista na Constituição da República de 1988, de forma que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam atingidas, o que se dá através de políticas públicas que visem à redução das desigualdades e da exclusão social, tornando efetivo o direito à Cidade, particularmente, dos que vivem nas cidades informais (favelas, cortiços, loteamentos populares na periferia urbana).

Com o advento da Lei nº 9.785 de 29/01/99, a qual altera a Lei nº 6.766/79, atende-se principalmente a dois objetivos básicos. O primeiro diz respeito à regularização do registro público dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público e destinados à população de baixa renda, permitindo a dispensa do título de propriedade para fins de registro do parcelamento popular de área desapropriada, sendo necessário que o Poder Público já tenha judicialmente a posse do imóvel.

Outra alteração bastante relevante é a permissão dos parcelamentos populares e a cessão da posse para as pessoas que adquiriram os lotes do Poder Público através de instrumento particular, tendo o mesmo caráter de escritura pública, a qual, inclusive, deve servir como garantia nos contratos de financiamentos habitacionais.

Parágrafo Primeiro – Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no parágrafo 2º deste artigo.

Parágrafo Segundo – Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

⁸¹ Para Edson Jacinto da Silva, parcelamento do solo urbano, é o processo urbanístico, cuja finalidade é proceder a divisão de gleba, para fins de ocupação, compreendendo o parcelamento, o loteamento e o desmembramento. (Parcelamento e desmembramento do solo urbano. São Paulo: LED editora de direito, 1999, p.45).

⁸² LEAL, Rogério Gesta. Op. cit., p.185.

O outro objetivo a que nos referimos é o de alterar os requisitos e critérios urbanísticos para a implantação de loteamentos urbanos, as responsabilidades e obrigações do loteador e do Poder Público. Pode-se arrolar, principalmente, a eliminação da percentagem obrigatória de áreas públicas não inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, destinadas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário⁸³, bem como a espaços livres de uso público.

A redução da infra-estrutura básica exigida para loteamentos populares é outra inovação. A lei estabelece como infra-estrutura básica dos loteamentos os equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário e abastecimento de água potável, de energia elétrica pública e domiciliar, e as vias de circulação pavimentadas, ou não. Com relação aos loteamentos populares, então, é retirada a exigência das redes de esgoto sanitário, energia elétrica pública e domiciliar, e as vias de circulação pavimentadas ou não, tornando facultativo a implantação desta infra-estrutura por parte do loteador e do Poder Público.

Vale lembrar que antes dessas alterações cabia aos municípios definir a infra-estrutura básica sem nenhuma forma de distinção com relação à infra-estrutura dos loteamentos populares. Houve também aumento do prazo para as diretrizes e execução de obras de dois para quatro anos, alterando o prazo de vigência das diretrizes do projeto do loteamento (traçado básico do sistema viário, localização dos terrenos destinados aos equipamentos urbano e comunitário e das áreas livres de uso público). Altera também o prazo máximo para a execução das obras de dois para quatro anos, o que pode beneficiar o processo da especulação imobiliária, pois os proprietários das áreas urbanas que se caracterizam como áreas não utilizadas, subutilizadas, ou não edificadas que, portanto, não cumprem com sua função social, poderão contestar o estabelecimento de prazos menores de oito anos pelo Poder Público Municipal para atender às exigências de ordenamento da cidade estabelecidas no plano diretor.

Houve ainda a eliminação de sanções por implantação de loteamento irregular, ou clandestino, considerado de interesse público, de acordo com o parágrafo único do artigo 53 da lei, ficando vedada a aplicação das sanções pertinentes aos particulares por não terem realizado as obras e serviços nos parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa do Poder Público considerados de interesse público, acabando com

⁸³ A lei considera como equipamentos urbanos os equipamentos públicos de serviços de água, esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. E os Equipamentos comunitários os de educação, cultura, saúde e lazer.

a possibilidade de penalizar criminalmente os loteadores e agentes responsáveis pela implantação dos loteamentos clandestinos e irregulares nas cidades.

3.4 Legislação Urbanística de Santos Dumont

Na abordagem da legislação urbanística municipal, foi solicitado à Câmara Municipal, à Procuradoria Geral do Município, à Secretaria de obras e ao Setor de Planejamento e Meio Ambiente a legislação vigente e anterior para que pudessemos realizar uma análise da sua evolução e verificar se havia preocupação com o meio ambiente positivada anteriormente às atuais. Ocorre que, tivemos acesso apenas à legislação vigente que passaremos a estudar sob o ponto de vista ambiental.

3.4.1 Lei Orgânica

Como marco inicial do presente item, temos a Lei Orgânica do Município de Santos Dumont, Lei n.º 2.252 de 16 de abril de 1990, que em seu Título VII, Capítulo II, artigos 159 e seguintes trata Da Política Urbana do Município. O referido artigo 159 define, como um dos objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano a que visa “garantir o bem-estar de seus habitantes”. Ao falar em “bem-estar”, pressupõe qualidade de vida, e para tal é necessário harmonizar o desenvolvimento com o meio ambiente.

Seguindo no referido diploma, dentro do mesmo capítulo, em seu artigo 160, é definido como diretrizes do Plano Diretor: o ordenamento do território, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano; a preservação do meio ambiente natural e cultural, entre outras.

Fazendo um adendo, cabe lembrar que, infelizmente, o município nem apenas iniciou a formulação ou anteprojeto do Plano Diretor, o que causa um grande entrave às ações.

A Lei Orgânica, em seu Título VIII, Capítulo VIII, reserva os artigos 207 a 219 para tratar das questões referentes ao meio ambiente. É oportuno então, citar o artigo 207, §1º, que assevera: “Para assegurar a efetividade desse direito (meio ambiente ecologicamente equilibrado), incumbe ao Poder Público Municipal em colaboração com a União e o Estado:

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

Cabe, então, uma conceituação breve do que é preservar.

Segundo José Renato Nanini, a preservação e recuperação, significam:

“Preservação – Conservação. Em sentido mais estrito, manutenção ou conservação do ambiente natural como ele é, sem mudança ou extração de recursos, ao contrário de uma abordagem mais unitária de uso múltiplo do manejo da terra. Essa preservação radical, algumas vezes chamada de preservação ética, é um conceito que vem se alastrando e cujos defensores são chamados de preservacionistas”.⁸⁴

Assim, verifica-se que desde a Lei Orgânica do Município já existe real preocupação ambiental e urbanística.

3.4.2 Código de Posturas Municipal

A Lei nº 2.334 de 28 de dezembro de 1990, Código de Posturas Municipal, estabelece no Título VI “Da preservação e Conservação do Meio Ambiente”. Merece destaque o artigo 216 que, prevendo o poder de polícia ambiental do município, assim determina:

“Artigo 216 – A Prefeitura municipal exercerá, em colaboração com as autoridades competentes do estado e da União, severa fiscalização sobre a proteção do meio ambiente, com como a preservação da flora e da fauna dentro dos limites municipais.

O artigo 217, constante do capítulo I, que trata da conservação de árvores e áreas verdes, estabelece que:

“Artigo 217 – Consideram-se de preservação permanente, para efeito deste código, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:”

I – Ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água...

II – Ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água, naturais ou artificiais;

III – Nas nascentes, mesmo nos chamados “OLHOS D’ÁGUA”, seja qual for a situação topográfica;

IV – No topo dos morros, montes, montanhas e serras;

V – Nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45° equivalente a 100% na linha de maior declividade.

3.4.3 Código de Obras

Trata-se da Lei nº 2.408 de 16 de outubro de 1991, que tem as características básicas desse tipo de codificação.

O Capítulo X trata “Da Preservação de Monumentos e Paisagens”. Dentro deste, destacamos o artigo 124, que “responsabiliza o Poder Público Municipal pela promoção e conservação dos bens culturais, históricos e paisagísticos”. Merece destaque também o artigo 125, que relata:

⁸⁴ NALINI, José Renato. Ética ambiental, p. 311.

“Artigo 125 – O Poder Executivo Municipal, após parecer do Departamento de Obras da Prefeitura, a fim de preservar os bens culturais, realizará o tombamento de bens imóveis, culturais e paisagísticos que se enquadrem dentro das seguintes características:

I – Bens imóveis que pelo seu valor histórico, arquitetônico ou cultural devam ser preservados como memória do município;

II – Locais que pelo seu valor histórico, artístico ou cultural mereçam ser preservados como áreas marcantes de uma época de memória da cidade;

III – Pontos paisagísticos que pelo seu valor do cenário natural ou cultural devam ser preservados para o desfrute de gerações vindouras.

3.4.4 Lei de delimitação da zona urbana e zona suburbana

Conforme já visto anteriormente, a zona urbana de Santos Dumont encontra-se especificado na Lei nº 914 de 09 de julho de 1968 que, logo no seu artigo 1º delimita o perímetro urbano, para no artigo 2º delimitar o perímetro suburbano.

Fica delimitada como área urbana a localizada ao sul, entre o fim da Rua Constantino Horta no encontro com a Rua São Domingos, no 4º Depósito, e, ao norte pelo final do Bairro Graminha em linha reta passando ao lado da estação de filtragem de água da Comag (atual Copasa). A área suburbana fica compreendida entre os Kms 237 e 238 da BR 135, a 90º à esquerda, até a 90º à esquerda da divisa com propriedade da Prefeitura Municipal seguindo vertentes a 90º à direita nos terrenos de propriedade de Cornélia Boeke Soares.

Assim, vislumbramos a área urbana do município em exame.

3.4.5 Lei do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos

O município, lamentavelmente, não possui lei que venha reger e regulamentar o parcelamento do solo para fins urbanos, bem como lei de utilização do solo urbano. Na falta destas, utiliza-se somente da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, com as alterações trazidas pela Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999.

Verifica-se que tal lei é insuficiente para conter a invasão urbana no meio ambiente natural, uma vez que economiza nas restrições.

A esse respeito deve-se ter em conta que cabem aos municípios, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº. 6766/79⁸⁵, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, legislar complementarmente sobre parcelamento do solo urbano e, no caso do meio ambiente, sua competência é constitucional estampada no artigo 23, VI da Carta Magna.

⁸⁵Art.1º - O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

Leve-se em consideração, também, que a predominância do interesse de proteger o meio ambiente localmente é do ente federado municipal.

Outrossim, fica evidenciado em outros dispositivos legais que tais normas devem, além de adequar a lei federal às especificidades locais, observar as restrições e regras impostas pela legislação federal, somente sendo possível a lei municipal ou estadual mais restritiva.

Aliás, a Lei n.º 6766/79 deveria funcionar como verdadeiro freio ao crescimento desordenado de loteamentos pelas cidades brasileiras. Nesse contexto, Paulo Affonso Leme Machado leciona que:

“As cidades brasileiras, na sua maioria, foram aumentando dia a dia. O fenômeno da urbanização não se processou de modo a respeitar a qualidade de vida aos recém-chegados à cidade. Não havia uma norma nacional de Direito Público exigindo um mínimo de condições para a criação de loteamentos. O ordenamento urbanístico ficou ao sabor de improvisações e de pressões locais. Constatava-se a tensão entre o interesse privado e o interesse público, isto é, a posição do loteador e os interesses atuais e futuros da comunidade”.⁸⁶

3.4.6 Lei da Política de Proteção, Conservação e Controle do Meio Ambiente.

A Lei n.º 3.765 de 27 de dezembro de 2005, dispõe sobre a política de proteção, de conservação e de controle do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no município de Santos Dumont.

Trata-se de lei bastante genérica, tendo como destaque a criação, no capítulo II, em seu artigo 3º, do SISMAM – Sistema Municipal de Meio Ambiente – integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente, e constituído pelos órgãos e entidades responsáveis pela proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Tem como órgão consultivo e deliberativo o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente – COMDEMA, como órgão executor a Coordenadoria Adjunta de Planejamento Urbano, Preservação do Meio Ambiente e Projetos Especiais, e como órgão de apoio o Fundo Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente – FUMDEMA.

Por fim, e diante da compilação de textos legais acima, os quais foram elaborados, visando à questão ambiental prevista em legislação municipal, verifica-se que ainda “engatinhamos” em Santos Dumont, no sentido do bom ou do ótimo. Ademais, em relação ao direito ao meio ambiente, dentre outros, como o direito à vida e a saúde, por exemplo, só o *ótimo* interessa.

⁸⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro, p. 393.

3.5 A Política Pública Municipal Ambiental

Neste tópico, é feita uma breve avaliação da política pública ambiental municipal, fazendo-o sob o enfoque de alguns dos Princípios Jurídicos do Direito Ambiental.

3.5.1 Turismo

Santos Dumont é uma cidade com forte potencial turístico, haja vista, os já citados pontos, que a fazem como um dos principais locais na preferência dos turistas da região nos períodos de verão. Muito embora sem o devido investimento do Poder Público, a cidade apresenta ainda outros locais de atração para aqueles que querem momentos de puro lazer e entretenimento saudável.

A Estrada Real (anexo C – foto 4), caminho oficial da Coroa Portuguesa e que ligava o litoral ao interior das Minas Gerais, é hoje um dos principais pontos para quem deseja, na região, o turismo histórico-ecológico.

Maior ponto turístico da cidade, o Museu Casa de Cabangu (anexo C – foto 3), instalado na casa onde nasceu Alberto Santos Dumont, foi criado em 18 de julho de 1956 pelo Decreto Estadual nº 5.057. É palco de inúmeras e renovadas homenagens ao gênio inventor do “mais pesado que o ar”, reverenciando sua memória e preservando um rico acervo de suas lembranças para as futuras gerações.

Em que pese o potencial, Santos Dumont não tem uma identidade turística. Evidencia-se uma grande e injustificada falta de interesse por parte do Poder Público Municipal relativamente às questões turísticas.

Entre as secretarias de governo, não existe nenhuma dedicada ao turismo. Não há nenhuma lei municipal que regulamente o turismo na cidade, e o que nota-se é que, ao que parece, este é assunto de menor interesse para o Poder Público.

Ocorre que, com o grande número de fazendas e sítios espalhados pela zona rural da cidade e distritos, o chamado turismo rural tem despontado de forma surpreendente, o que se por um lado vem gerar o crescimento turístico, por outro vem causando sérios problemas ao meio ambiente em que tais estão inseridos, devido às agressões, às vezes até involuntárias, daqueles que o visitam. Não há nenhum controle público sobre o mesmo, ficando então, única e exclusivamente dependente da educação ambiental, e, onde não há sanção, muitas vezes impera a desordem.

3.5.2 Proteção ao Meio Ambiente

Muito embora existam vários instrumentos legais, e que fazem parte do nosso estudo, que regulamentem a questão do meio ambiente, a sua efetivação ainda deixa muito a desejar, estando longe do que seria aceitável.

Em entrevista com o secretário municipal de serviços públicos, Sr. Geraldo Antonio da Silva, foi-nos informado as questões que abaixo seguem.

Especificamente na questão do lixo urbano, pode-se concluir a defasagem entre o que diz a lei e o que efetivamente ocorre no município.

Tem-se que o recolhimento do rejeito urbano acontece diariamente na área central da cidade, porém, apenas 3 vezes na semana nos bairros mais próximos e 2 nos distritos e bairros mais afastados. Tal situação faz com que, para evitar o acúmulo de lixo nas residências, os moradores descartam seus rejeitos, queimando-os, ou pior, lançando-os nas encostas e leitos do rio. Ambas as ações agredem vultosamente o meio ambiente.

Com isso, ainda segundo o secretário, a caixa do rio das Posses, que corta praticamente toda a cidade, vem subindo de 3% a 5% anualmente, o que em aproximadamente 20 anos levaria o mesmo a transbordar suas margens. A limpeza do rio é feita de forma parcial e anualmente, o que, fica claro, não é suficiente.

Muito embora a Lei Municipal n.º 2.252/90 – Lei Orgânica – estabeleça em seu Artigo 185, §1º que “a coleta de lixo será seletiva”, na prática isso não acontece. Todo o lixo recolhido é levado para a usina de reciclagem, que por não ter capacidade para processar todo o volume, em média 23 toneladas/dia, acaba tornando-se um lixão a céu aberto com o volume acumulado aumentando assustadoramente (Anexo F fotos 9 e 10). A situação chegou a tal ponto de em maio de 2009, a FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente) fechar a usina, sendo então em 04/06/2009 assinado um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) entre a SUPRAM e a empresa responsável pela usina. Vislumbra-se como possível solução, um acordo a ser feito entre diversos municípios, inclusive Santos Dumont, para a utilização do aterro sanitário regional de Dias Tavares.

Relativamente à poluição, nos seus mais diversos moldes, a cidade possui a Lei n.º 3.112/98 que dispõe sobre os atos de limpeza pública e poluição visual, lei que vem ser regulamentada pelo Decreto n.º 1.450/99. Muito embora tal lei defina atos lesivos à limpeza pública e determine limites, na prática essa lei não surte os efeitos esperados. Da mesma forma com relação à poluição sonora, existe a Lei n.º 4.046/09, que também não vem sendo apropriadamente aplicada. Ambas esbarram na deficiência da fiscalização, aplicação do poder

de polícia do Estado. Segundo o secretário, existe apenas um fiscal de postura no município, o que faz com que não se tenha pessoal disponível para operar os decibelímetros.

Quanto à questão do esgotamento sanitário, só recentemente foi assinado contrato com a COPASA para a construção de estação de tratamento.

3.5.3 Dos Princípios Jurídicos do Direito Ambiental

Como meio de avaliação da política pública municipal ambiental, selecionamos três dos Princípios Jurídicos do Direito Ambiental.

O Princípio da Prevenção de Danos e Degradação Ambientais decorre da constatação de que as agressões ao meio ambiente são, em regra, de difícil ou impossível reparação. Daí a necessidade de atuação preventiva para que se consiga evitar os danos ambientais. Em muitas situações torna-se imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, para evitar que, posteriormente, os danos provocados atinjam amplitudes irreversíveis.

O Princípio do Limite é voltado para a administração pública, cujo dever é fixar parâmetros mínimos a serem observados em casos de emissão de partículas, sons, ruídos, destinação final de resíduos sólidos, dentre outros, visando sempre o desenvolvimento sustentável.

O Artigo 225, §1º, V, da Constituição Federal, determina que para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente".

O Princípio Democrático tem como fundamento genérico o Artigo 1º, parágrafo único, e como fundamento específico o Artigo 225, Caput, ambos da Constituição federal.

Fundamentalmente existem três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental.

Em primeiro lugar, pela participação nos processos de iniciativa popular nos procedimentos legislativos, nas audiências públicas e plebiscitos; em segundo lugar pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados e, finalmente, o terceiro mecanismo é por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais.

Assim, denota-se a ineficiência dos instrumentos de política pública municipal ambiental, em Santos Dumont, quando vistos pelo enfoque dos Princípios Jurídicos do Direito Ambiental

4 LOTEAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE SANTOS DUMONT.

Neste capítulo, passaremos à análise do loteamento escolhido e de outras ocupações, procurando abordar partes diferentes do município, com situações geográficas, ambientais e sociais diversas, porém às vezes semelhantes.

Importante destacar que todos os locais aqui citados são de conhecimento do Poder Público, que, no caso do loteamento, autorizou a sua concretização, independentemente de satisfeitas as exigências da lei que rege o assunto.

Antes, contudo, passamos a tecer considerações acerca da metodologia empregada no estudo de caso.

4.1 Metodologia da Pesquisa de campo

Considerando a metodologia um verdadeiro conjunto de procedimentos que se faz valer uma determinada disciplina na busca de uma investigação ordenada, no nosso estudo metodológico procuramos, munidos da legislação urbanístico-ambiental aplicáveis aos casos estudados, analisar as condições em que se encontram essas partes do Município de Santos Dumont, que serve como amostra do processo de ocupação que ocorre diuturnamente de forma nem sempre ordeira.

Utilizamos, então, consultas bibliográficas à legislação municipal para demonstrar melhor sua realidade, por observação direta, através de fotografias, além de processos e plantas de loteamentos, entrevistas e dados estatísticos colhidos, basicamente junto ao IBGE, procurando uma abordagem dos problemas urbano-ambientais gerados pela ocupação desordenada cada vez mais latente.

Vale destacar que os documentos analisados não esgotam a totalidade dos loteamentos de Santos Dumont, bem como as fotografias são de apenas algumas situações visivelmente irregulares.

De modo a permitir a interpretação dos dados colhidos, procuramos pelas secretarias de serviços públicos, de obras, educação, planejamento e o COMDEMA. Elegemos por amostra um loteamento e duas áreas de ocupação irregular.

As entrevistas foram baseadas nas especificidades de cada entrevistado, principalmente as técnicas empregadas, pois abordamos secretários municipais no exercício do cargo público, além de funcionários da municipalidade e outros moradores de Santos Dumont, inclusive das comunidades objeto do estudo, buscando também seus pontos de vista.

4.2 Dos Loteamentos e Ocupações

O processo de escolha do loteamento e ocupações passou por uma análise de alguns aspectos que julgamos importantes para manter a linha da nossa pesquisa sem alterações, ou mesmo distorções, que pudessem prejudicar o desenvolvimento do estudo. Primeiramente, analisamos o decurso do tempo entre a aprovação dos respectivos processos pela municipalidade e a sua efetiva ocupação, tendo em vista que muitos deles foram sendo ocupados legalmente no seu início, mas após certo tempo, diante da omissão do poder público, foram sendo ocupados de forma desordenada, o que, vem gerando problemas de todas as ordens, inclusive, ambientais.

Outro caso espelha a tendência do município em crescer para áreas periféricas, outrora zonas rurais, portadoras de exuberante natureza e que atualmente são, por consentimento do poder público, objeto de especulação imobiliária.

É verdade que há outros casos de ocupação desordenada do solo urbano em Santos Dumont, bem como outros loteamentos em áreas outrora rurais, ou de meio ambiente natural, porém o estudo abordará três casos, que são o do loteamento denominado Áreas Recreativas São Sebastião da Ponte Preta, o Morro do Matadouro e, por último, o local conhecido com Favela do Zé Pedro.

Na escolha desses locais, que ficam em pontos diferentes do município, aferiu-se alguns aspectos, além da sua localização, bem como as características de suas ocupações que, basicamente, foram objeto de compra por famílias e pessoas de pouco/médio poder aquisitivo, ou, simplesmente objeto de invasão devido a pouca infra-estrutura que os guarnecem.

4.2.1 Loteamento Áreas Recreativas São Sebastião da Ponte Preta

O processo de autorização deste loteamento leva o n.º 6.931/98 e data de 10 de janeiro de 1998, tendo sua posterior aprovação pelo Executivo Municipal em 18 de abril de 2002 através do Decreto n.º 1.661 arquivado na Prefeitura.

Sua área total constante da planta é de 109.900,00m², encontrando-se, inicialmente, dentro da zona rural, sendo que devido a este passou a ser considerada zona urbana do município.

A empreendedora foi Jorge Coelho Empreendimentos Imobiliários Ltda., tendo sido vendido os lotes através de instrumento particular.

Constata-se facilmente que o público a que se destina atualmente o loteamento é a população de médio poder aquisitivo, uma vez que os preços praticados nos espaços ainda disponíveis à comercialização, giram em torno de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Os lotes, ou parte deles, são vendidos, em sua maioria, através de instrumento particular de compra e venda, dada as irregularidades dos imóveis, que estão sendo desmembrados de fato, sem qualquer critério, sendo muito comum encontrar fundos de terrenos onde já residem pessoas.

Apesar de não ficar longe de uma via de acesso ao centro da cidade, a Avenida Palmira, teve sua área estendida para além dos limites do seu projeto original, estando sendo ocupadas áreas que em sua planta original seriam destinadas a outros fins.

As construções irregulares e clandestinas, bem como a venda de lotes e imóveis nessas condições, ocorrem com bastante frequência e a preços atrativos, por vezes dentro da delimitação legal da zona de proteção ambiental permanente, estabelecida hodiernamente pela Lei Municipal nº 2.334 de 28 de dezembro de 1990. Além disso, outras construções são realizadas em "bicos" de lotes que são desmembrados sem qualquer intervenção do poder público, que se faz cada vez mais omissa.

4.2.1.1 Dos danos ambientais

Conforme visto, assim vai crescendo esse loteamento e pelas fotos em anexo podemos aferir melhor a realidade.

Segundo informações fornecidas pelo Sr. Marcos Valério Nepomuceno, um dos responsáveis pelo departamento de obras da prefeitura, o loteamento em questão, foi aprovado pela prefeitura, na época, sem que todas as exigências para tal fossem cumpridas. Hoje, o loteamento não possui rede de captação de águas pluviais, não possui pavimentação de qualquer tipo e a rede de esgoto funciona em precárias condições. Note-se que a aprovação ocorreu com várias irregularidades, o que, segundo ele, vem, aos poucos, sendo corrigido pela atual administração municipal.

Por não haver perfeito sistema de esgotamento sanitário, a maioria das casas possui apenas fossa, ou seja, não há saneamento básico adequado. Muitas vezes as ligações de água são feitas clandestinamente, pois, apesar de a COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) estar presente com o fornecimento de água, para os moradores é mais barato puxar água direto, fazendo os famosos “gatos”.

As construções são realizadas sem qualquer critério ou fiscalização, desatendendo à legislação já estudada, o código de obras, além de estarem, em alguns casos, em situações bastante ameaçadoras.

Não há também prestação de serviço público satisfatório, não existe a coleta de lixo no local, o que faz com que os moradores deixem seu lixo doméstico nas encostas, queimem nos fundos do terreno ou mesmo joguem no rio, que é o mesmo da Represa da Ponte Preta.

Assim, verifica-se a invasão urbana sobre o meio ambiente natural, no caso, agredindo claramente a Represa da Ponte Preta (anexo B - foto 2), cujos prejuízos já começam a ser sentidos pela população de Santos Dumont.

4.2.2 Morro do Matadouro

É uma ocupação clandestina instalada no morro atrás do matadouro municipal, mais precisamente na Rodovia BR 040, próximo ao Bairro Água Espraiada (anexo D – fotos 5 e 6). Na administração municipal 2001/2004, parte dos moradores foram ali instalados provisoriamente por serem desabrigados das enchentes ocorridas naquele período. Desde então as invasões com novas e precárias construções tem sido ali uma constante. Hoje, o local é, oficialmente, denominado Vila Nossa Senhora de Guadalupe.

Os ali residentes constituem-se de famílias de baixa renda e pequeno poder aquisitivo, o que pode ser visto pelo aspecto do local e das construções.

Atualmente, o loteamento ou a comunidade se expandiu para fora dos limites do morro, vindo atravessar as margens da BR 040 e ocupar as margens do rio das Posses, agravando o problema com a formação de população ribeirinha.

Os moradores das margens do rio, por não terem à disposição coleta de lixo, lançam seus detritos domésticos nos barrancos abaixo, o que, fatalmente, irá levá-los às águas do já poluído rio, aumentando, ainda o risco de enchentes nas épocas de chuva.

O local abriga uma comunidade repleta de problemas de todas as ordens, tal qual se vê nas favelas das grandes cidades, inclusive no que tange à violência.

Inexiste iluminação de acesso. Tal fato acarreta riscos aos moradores que estão desprotegidos em relação à ação de meliantes. Principalmente moças e senhoras correm maior risco, por se tratar de local ermo, propício para a prática de atividades criminosas.

Encontramos o morador Carlos dos Santos, casado, 48 anos, que mora na casa mostrada na foto 5 do anexo 7. Ele nos informou que é natural de Barra Mansa, RJ, e veio para a cidade onde radicou-se no local há uns quatro anos, com sua mulher e dois filhos, vivendo do conserto de guarda-chuvas e sombrinhas. Em seu relato, afirma que inúmeros são os problemas, como falta de água, esgoto e iluminação, além do muito barro, em parte causado pelas ocupações irregulares.

Relatou o Sr. Carlos dos Santos que nenhum dos moradores do local tem escritura dos terrenos, pois os que não foram ali colocados provisoriamente pela Prefeitura, foram aos poucos invadindo o local e construindo seus barracos. Muitos, segundo ele, já têm ganhado na justiça o direito ao usucapião urbano.

Por fim, acusa a ocorrência de construções na estrada de acesso ao morro, de forma desregrada e sem qualquer controle da administração pública.

4.2.2.1 Dos danos ambientais

Nessa localidade os problemas ambientais são fortemente agressivos. Há valas negras por todo lado. Por tratar-se de local próximo ao Matadouro Municipal, há intensos focos de mosquitos, o que pode levar a ocorrência de desacertos ambientais e de saúde bastante sérios.

A presença do poder público é tímida e quase inexistente. As ruas são de barro batido, o que na época das chuvas causa não só transtornos para os moradores, mas também facilita a formação de poças de água apodrecida. Existem ligações de energia elétrica de forma clandestina, o famoso "gato".

Foi constatado também que as casas ribeirinhas lançam seus esgotos diretamente no rio, sem qualquer tratamento, que, por sua vez, desemboca em outros rios. O lixo doméstico é jogado, muitas vezes diretamente no rio e nas valas negras que cortam o local, transformando o meio ambiente em um cenário terrível.

Os moradores da comunidade vivem o drama, também em função dos seus próprios atos. Trata-se de constantes inundações ocorrentes no rio, porém, diante da realidade constatada, facilmente, se verifica que as causas de tais fatos devem-se ao lixo jogado nas margens e até dentro do próprio rio, além da invasão deste.

4.2.3 Favela do “Zé Pedro”

Encontra-se instalada no final e prolongamento da chamada Rua do Cruzeiro, encontrando-se com o final do Bairro de Fátima, em Santos Dumont (anexo E – fotos 7 e 8). Grande parte do local é margeado pela mata do Exército, sendo que, pelas informações colhidas no local de um morador próximo, vai desde a baixada, onde ficam as ruas de acesso, até o topo do morro.

O local tem história antiga. Pertencia inicialmente à prefeitura e foi comprado pelo então prefeito José Antonio Pedro, o que deu origem ao nome como é popularmente conhecido o local. Este vendeu vários lotes, diga-se de passagem, sem qualquer critério de loteamento regular, a pessoas de baixíssima condição financeira, que ali foram instalando seus barracos. Com o passar do tempo começou a ocorrer a invasão do terreno com a conseqüente construção de novos barracos. Os lotes, no princípio, foram vendidos por instrumento particular, predominantemente, a pessoas de pouco poder aquisitivo, não tendo nenhum deles escritura definitiva. As informações foram colhidas junto aos moradores mais antigos do local.

Verifica-se a ocupação na encosta de um morro, com casas já dependuradas nesses locais, sem qualquer pavimentação nas ruas, sendo algumas destas construções de barro batido, o que gera uma intensa lama por todo o lado indo inclusive para a rua asfaltada que chega ao início da chamada favela.

Inexiste no local qualquer tipo de pavimentação, sendo que boa parte também não recebe os serviços de iluminação e água canalizada, muito embora haja instalado no local um reservatório de água da COPASA. O serviço de esgotamento sanitário é também deficitário, sendo possível visualizar várias valas negras abertas próximo às casas.

Por ser local onde os serviços públicos são escassos, nota-se o acúmulo de muita sujeira e lixo nos arredores das casas e terrenos baldios que ainda existem no local, o que facilita a formação de vários focos de mosquitos e ratos.

4.2.3.1 Dos danos ambientais

Não pudemos verificar a existência de saneamento básico adequado. Ao contrário, parece que isso ficou a cargo de cada morador cuidar do seu esgotamento sanitário.

A coleta de lixo é precária, sendo que, conforme moradores do interior da favela, o caminhão passa, três vezes por semana, apenas na rua principal, que fica fora de mão para

todos os moradores mais afastados, gerando a queima de lixo nas próprias casas, ou mesmo remessa nas encostas e terrenos baldios.

Nota-se a existência de muitos terrenos cobertos de mato e sem qualquer tipo de manutenção, não cercados e que servem como depósito de lixo dos moradores. O curioso, e que merece ser citado é que parte desses terrenos pertence à própria prefeitura.

Enfim, o que se depara para quem sobe o morro do cruzeiro e chega à favela do "Zé Pedro" é um quadro realmente lamentável, de um local praticamente central, na cidade e deixado à margem de qualquer ação mais ostensiva do Poder Público, que segundo os moradores do local, "só aparece em época de eleição", para granjear o voto dessa parcela tão sofrida de nossa sociedade, que vive como que à parte do que é prescrito no artigo 5º de nossa Lei Maior.

O foco deste estudo é a expansão urbana de Santos Dumont, o que vem causando problemas ambientais, principalmente, pelas construções irregulares e clandestinas, bem como pelos loteamentos que, apesar de estarem basicamente regularizados perante o poder público, estão invadindo cada vez mais áreas ricas em meio ambiente natural ou rural tornando-os impróprios para o desenvolvimento de vocações outras que não a moradia, por exemplo, turística ou mesmo para pesquisas.

Assoreamento e poluição dos rios, ocupação da encostas, depósito indevido de lixo, proliferação de roedores e insetos, desmatamentos, queimadas, são apenas alguns exemplos dos problemas verificados.

Ocorre que, não bastasse tal fato, a degradação do meio ambiente, geradora de problemas que dispensam demonstrações, vem em ritmo acelerado.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 225, protege claramente os ecossistemas brasileiros, dentre eles o da Mata Atlântica e a Mata Ciliar, que compõem as matas nativas do nosso município.

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tipifica em seu artigo 64 o crime cometido em caso de construção em solo não edificável, ou no seu entorno, nos seguintes termos:

"Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa."

Fica claro, então, a ocorrência de verdadeiros crimes contra o meio ambiente, passíveis de punição. Assim, "o interesse comum na existência e no uso adequado das florestas está ligado, com forte vínculo, à função social da propriedade".⁸⁴

4.3 Propriedade e Função Social

4.3.1 Breve histórico

Conforme declara André Osório Gondinho, "o princípio da função social da propriedade, embora tenha sido adotado em tempos recentes pelo ordenamento jurídico, há muito ocupa a preocupação de diversos pensadores."⁸⁵

O *jusnaturalismo*, tempos depois, inspirado nos critérios de equidade e justiça supra legislativa, traduziu a função social da propriedade como sendo necessidade de utilização dos bens enquanto instrumento de realização da justiça divina, sendo que no século XIX, a função social da propriedade passa a ser considerada como instrumento de afirmação da inteligência e liberdade humanas, posto que estamos na sociedade liberal daqueles tempos, sendo o binômio contrato-propriedade sua marca principal, dado o individualismo preponderante, que não se importava com a consequência inafastável da exclusão de sujeitos ao direito de contratar e dispor das coisas adquiríveis. Porém, é a partir da 1ª Grande Guerra que o Estado passou a intervir nas relações privadas e na economia, com o objetivo de minorar as desigualdades sociais cada vez maiores.⁸⁷

4.3.2 Conceito de Função Social da Propriedade

Inegável a dificuldade de conceituação da função social da propriedade. Orlando Gomes chega a acentuar que:

"Continua, pois, a ser um conceito indeterminado, mas, como contraste da propriedade privada contemporânea dos bens de produção. O art. 186 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu requisitos, segundo critérios e graus de exigência que foram previstos em lei ordinária, para que a propriedade rural cumpra a sua função social: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores".⁸⁸

⁸⁷ GOMES, Orlando. Direitos reais, p. 130.

⁸⁸ GOMES, *Ibid.* p. 131

O mesmo autor assevera que:

“A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito – conforme a intensidade do interesse geral que o delimita e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional”.⁸⁹

4.3.3 A Propriedade e sua Função Social no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A atual Constituição de 1988 trouxe a humanização do direito de propriedade. Após diversos altos e baixos ao longo da história constitucional brasileira, finalmente, se vê com nitidez tal princípio norteador do direito de propriedade.

Depois de declarar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito (art. 1º), tendo como objetivos fundamentais, entre outros, “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, bem como “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, incisos I, III e IV), a Constituição em vigor assegura o direito de propriedade, ressaltando sua função social (art. 5º, incisos XXII e XXIII), relacionada como cláusula pétrea, portanto, insuscetível de modificação.⁹⁰

A função social da propriedade, além de presente como princípio de ordem econômica, própria e autônoma, está também como direito e garantia fundamental.

Fica claro que, embora, numa análise superficial sobre a propriedade, à luz de sua função social, possa parecer que o exercício e as faculdades do titular do direito de propriedade encontram-se prejudicados, fica igualmente ressaltado que, conforme nos ensina André Osório Gondinho:

“O proprietário continua com as prerrogativas de usar, gozar, fruir e dispor da coisa, bem como de persegui-la contra quem injustamente a detenha. A propriedade continua tendo seu conteúdo protegido, cabendo à lei a tarefa de determinar os modos de aquisição, gozo, limites e sempre no intuito de favorecer a função social da propriedade”.⁹¹

⁸⁹ GOMES, *Ibid.* p. 129.

⁹⁰ RODRIGUES, Alcebiades Eudócio. A propriedade, as invasões de terra e o Poder Judiciário. In Revista de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; vol. 60, p. 13.

⁹¹ Função social da propriedade. In Problemas de Direito Civil-Constitucional, p. 418.

O Código Civil de 1916 não abrangia em seu texto a concepção de propriedade como função social, uma vez que consagra a concepção individualista da propriedade influenciada pelo código de Napoleão.⁹²

Conforme assevera Liana Portilho Mattos:

“Se de um lado o Código de Napoleão de 1804 foi o grande inspirador da noção de direito de propriedade individualista e absolutista acolhida pelo Código Civil brasileiro de 1916, de outro, a inserção da idéia de função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição de 1934, deveu-se à enorme influência das Constituições Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919...”⁹³

Já o Código Civil de 2002 trouxe expressa a preocupação com as funções econômica, social e ambiental da propriedade, conforme redação do seu artigo 1.228.⁹⁴

No campo dos Direitos Administrativo e Urbanístico, a partir da promulgação da chamada Constituição *polaca*, de 1937, a Constituição do chamado Estado Novo de Getúlio Vargas, a qual manteve a orientação da sua antecessora no que tange à função social da propriedade, apresentou significativo avanço uma vez que outorgou competência ao legislador ordinário para regulamentar o exercício do direito de propriedade, modificando, alterando ou limitando o seu conteúdo.⁹⁵

Assim, advieram os Decretos-Lei nº 25/1937 e nº 58/1937, sendo que o primeiro dispunha sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, criando o instituto do tombamento, ao passo que o segundo estabeleceu regras para o loteamento da terra urbana e a venda de lotes, sendo que ambos tiveram papel importante na materialização do princípio da função social da propriedade.

Adiante, surgiu o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, no qual se previa a desapropriação em razão da utilidade pública, também vigente até os dias atuais.

Sob a égide da Constituição de 1946 surge a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, a qual passa a prever diversas situações configuradoras do chamado interesse social,

⁹² “Art. 524 - A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. Art. 527 - O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.”

⁹³ MATTOS, Liana Portilho. A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade, p. 53

⁹⁴ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

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

⁹⁵ MATTOS, Liana Portilho. Op.cit., p. 55.

justificadoras da desapropriação com a finalidade de promoção da mais justa distribuição da propriedade ou mesmo de condicionar o seu uso ao bem-estar social.

A Lei nº 6.766 de 1979, a qual revogou o Decreto-Lei nº 58/37, teve grande importância, pois além de trazer regras para o parcelamento do solo urbano, segundo Liana Portilho Mattos, afirmou um outro papel do Poder Público, em relação à intervenção na propriedade privada, para além daquele de mero expectador e "legitimador" das expansões urbanas promovidas pelo capital imobiliário, uma vez que o Poder Público passou a induzir o desenvolvimento urbano e condicionar a aprovação dos projetos a vários requisitos.⁹⁶

Já nos dias atuais, sob a égide da Constituição de 1988, Edésio Fernandes assim nos noticia:

"A Constituição de 1988 não se limitou a repetir o velho *slogan* que havia sido usado nas Constituições anteriores, que nada mais significavam que uma figura de retórica vazia. Ao contrário, a noção de função social da propriedade foi de tal forma definida que impôs, por si, um novo paradigma em substituição àquele estabelecido no Código Civil".⁹⁷

A Política Urbana, bem como as normas urbanísticas na Constituição de 1988, foi resultado de forte mobilização do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O entendimento de que tais normas careciam de lei federal regulamentadora, fez com que estas ficassem sem efetiva aplicação durante longo tempo até o advento da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, que dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana, depois de mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional.

4.3.4 Função Social da Propriedade como Princípio

Se acima tratamos a função social como regra de direito, neste tópico a tratamos como princípio, sendo que ambos cumprem função de irreparável relevância, o que representa um grande avanço na dogmática jurídica atual, principalmente, quando reconhecidos como categoria de norma jurídica, considerando que as normas constitucionais encontram-se estruturadas, dentro do sistema de normas, sob a forma de princípios e de regras, sendo reconhecida, então, a força normativa dos princípios, ao lado das regras.

O princípio da função social da propriedade, apesar de positivado na Constituição de 1988, assume posição mais do que a própria visibilidade que lhe atribui o texto constitucional. Isto porque, também é verídico que os princípios são normas que ordenam que algo seja

⁹⁶ MATTOS, *Ibid.* p. 58.

⁹⁷ MATTOS, *Ibid.*, p. 59.

realizado na melhor medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, ao contrário das regras que são normas que só podem ser cumpridas ou não, uma vez que o conflito entre regras se dá na dimensão da validade e a validade jurídica não é graduável.

4.3.5 Função social e ambiental da propriedade urbana

O Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1967, determina a propriedade urbana como sendo aquela que se encontra dentro da zona urbana prevista em lei municipal.

A propriedade é urbana ou rural de acordo com a lei municipal de zoneamento, que vem a ser, por sua vez, o ato do poder público local, exatamente na tentativa de impedir uma desregular ocupação do solo em detrimento da qualidade de vida e do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 – se ocupa logo em seus primeiros artigos com a questão da função social da propriedade urbana, conforme ensina Fernanda de Salles Cavedon, tecendo considerações sobre o Estatuto da Cidade:

“desempenha papel essencial na fixação e efetivo cumprimento da Função Social e Ambiental da Propriedade urbana. Se antes a fixação do conteúdo de tal função ficava estritamente a cargo do município, agora, terá que seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente, na elaboração do Plano Diretor. Neste sentido, o Estatuto vem regulamentar o dispositivo constitucional referente à Função Social e Ambiental da Propriedade urbana. Traz significativas modificações no regime do uso do solo urbano, estabelecendo critérios de ordem ambiental que consolidam o entendimento de atribuição de uma Função Ambiental à Propriedade urbana”.⁹⁸

A propriedade, designada como rural ou urbana, tem também uma não menos importante função ambiental, que se encaixa na função social, uma vez que esta subentende a proteção do meio ambiente e a qualidade de vida dos seus habitantes.

É no artigo 39 do Estatuto que se delineiam os caracteres da função social da propriedade: atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor; assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Tais caracteres pretendem alcançar uma das diretrizes gerais do estatuto previstas no art. 1º, segundo o qual o equilíbrio ambiental condiciona a propriedade urbana. Por outro lado, o artigo 2º faz referência à garantia do direito a uma cidade sustentável entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I); à ordenação e

⁹⁸ CAVEDON, Fernanda de Salles. Função social e ambiental da propriedade, p. 74.

controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental (inciso VI, alínea g).

5 DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

No capítulo anterior foi realizando um estudo sobre a função social e ambiental da propriedade urbana, previstas na Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade.

Neste capítulo serão abordados os instrumentos da política urbana de aplicação possível e necessária com fim de proporcionar melhores condições aos habitantes das cidades, no de conservação e recuperação dos meios ambientes pertinentes e, em ultima análise, democratizar a sua gestão.

5.1 Instrumentos Urbanísticos no Estatuto da Cidade

Foi medida essencial para a promoção da política urbana voltada a tornar as cidades justas e sustentáveis a aprovação no Congresso Nacional do projeto de lei Estatuto da Cidade (Projeto de Lei 5.788-A/90), que instituiu a lei federal de desenvolvimento urbano – LDU. Devido aos compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul no ano de 1996 a aprovação da Lei de Desenvolvimento Urbano, através de um processo democrático que possibilite a participação dos agentes que atuam com a questão urbana, pode viabilizar um amplo processo participativo necessário para a construção da política urbana brasileira.

A partir de uma breve visão sistemática do Estatuto da Cidade, verifica-se uma preocupação do legislador em garantir que as cidades exerçam, efetivamente, a sua função social, bem como buscar o tempo perdido por outras cidades numa tentativa de que estas também possam garantir aos seus habitantes, dignidade em moradia e saneamento, dentre outros direitos.

O Artigo 2º é importante, pois podemos constatar dispositivos modernos que se coadunam com as necessidades reais das nossas cidades. Destaque merece a Gestão Democrática da Cidade, prevista no seu inciso II, garantindo a participação da população nas decisões de interesse público através de associações de moradores, organizações não governamentais, conselhos instituídos pelo poder público com participação da sociedade civil, dentre outras formas de manifestação legítima de vontade dos cidadãos, principalmente nas etapas de construção do plano diretor, desde a sua elaboração, passando pela

implementação e avaliação, bem como na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Grande inovação é a previsão da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, que engendra no princípio da recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos, para evitar a propriedade meramente especulativa.

O Estatuto da Cidade indica a conveniência de se evitar conflitos entre as esferas de governo e prega a necessidade de que União, Estados e Municípios editem suas leis e formulem seu plano diretor com tal finalidade, resgatando, dessa forma, o pacto federativo, origem da ordem política nacional.

Por ser o equilíbrio ambiental talvez a maior preocupação da Lei, há uma intenção clara em efetivar as suas diretrizes. Pensando assim, além dos instrumentos já mencionados, outros são tratados na busca da efetivação do planejamento urbano ambiental. São eles: I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III - planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) Ordenação do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV - institutos tributários e financeiros, como: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V - institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Todos esses instrumentos pretendem, em última análise, efetivar o planejamento urbano conforme as diretrizes elencadas nos artigos 182 e 183 da Constituição da República e nos artigos 1º e 2º do próprio Estatuto da Cidade.

Nelson Saule Jr., sobre o tema, constata a:

“Necessidade dos Municípios instituírem os instrumentos urbanísticos estabelecidos na Constituição Brasileira para a promoção da política urbana, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos urbanos (direito à cidade) das pessoas que vivem nas cidades, e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.⁹⁹

5.1.1 A efetividade social da lei

Existem exemplos recentes na história brasileira de atos normativos que desempenham seu papel regulador da vida em sociedade e outros tantos que não encontram seu espaço devido, passando a ser meros papéis sem qualquer reconhecimento da sociedade para a qual foi dirigida, aumentando o emaranhado legal que sufoca todo o sistema, aliado a uma burocracia, senhora da desordem que se instala em muitos setores e instituições do país.

Exemplo clássico é o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90 que tem desempenho satisfatório das suas finalidades. É a própria população quem fiscaliza a sua aplicação, ficando ao Estado o papel de regulador quase que apenas aplicador de penalidades àqueles que atuem em desacordo com o referido diploma legal.

Estaria pronta a sociedade para adotar o Estatuto da Cidade e fazê-lo aplicável?

O cidadão só busca os direitos que “doem” no seu próprio bolso, ou haveria, além do sentimento de revolta contra os abusos urbanístico-ambientais cometidos contra as cidades, também o ímpeto de lutar por cidades melhores, ambientes saudáveis e viáveis?

Parece que são perguntas ainda de difícil resposta, mas o Estatuto da Cidade previu o princípio democrático que poderá equacionar essa questão.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade, aliado a outros meios, como por exemplo, o judicial através da propositura de ações contra os malfeitores urbano-ambientais, representa um avanço significativo na caminhada rumo a dias melhores nas cidades brasileiras.

Porém, nada pode ser comparado ao princípio democrático que norteia o Estatuto em estudo, viabilizando o exercício efetivo da cidadania no que tange à gestão das cidades.

De todas as formas de proteção ao meio ambiente, a prevenção ainda é a melhor e mais eficaz. Tratando-se de meio ambiente urbano, é através de participação social prevista no Estatuto da Cidade que se poderá atingir tal mister.

Note-se que a participação popular antecede até mesmo a promulgação da nossa atual Constituição. Como exemplo do que afirmamos pode-se reportar a chamada emenda

⁹⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. In *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, São Paulo: Max Limonad p. 43.

popular de reforma urbana, que contou com 160.000 assinaturas, e previu, dentre outros instrumentos o usucapião coletivo, o IPTU progressivo e a desapropriação para fins urbanísticos, além de estabelecer como princípio o da função social da cidade, que tem como consectário o da função ambiental da mesma.

Tal fato deu origem aos artigos 182 e 183, que compõem o Capítulo II, que trata da Política Urbana, do Título VII da Constituição de 1988.

Sendo assim, verifica-se que o processo histórico fez vencer o princípio democrático que emerge na nossa Carta Magna de 1988.

5.2 Gestão democrática no Estatuto da Cidade

Os artigos 43 e seguintes da Lei 10.257/01 tratam dos dispositivos referentes à gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade, então, inova o ordenamento jurídico brasileiro em vários aspectos, trazendo instrumentos ansiosamente aguardados, permitindo a aplicação de diversos dispositivos constitucionais igualmente inovadores e a utilização de instrumentos urbanísticos modernos, enfim traz um arcabouço absolutamente fundamental para que tenhamos, em nossos diversos municípios, uma política urbana.

Porém, o alcance dos objetivos fundamentais desta política urbana estabelecidos pelo artigo 182 da Constituição Federal - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes - está diretamente condicionado pela gestão municipal democrática, conforme demonstrado.

As normas que prevêm a gestão democrática no Estatuto da Cidade encontram-se pulverizadas em diversos dos seus dispositivos, pois não só no Capítulo IV o Estatuto da Cidade refere-se à gestão democrática, mas sim outras normas esparsas são detectadas em todo o seu conteúdo, que estão, direta ou indiretamente, identificadas com a forma compartilhada de gestão municipal estabelecida no capítulo específico.

As primeiras ocorrências feitas pelo Estatuto da Cidade à gestão democrática constam dos incisos II, III e XIII do seu artigo 2º, onde constam as suas diretrizes gerais. Pode-se afirmar, que a gestão democrática, a cooperação entre governo, iniciativa privada e população no processo de urbanização e a obrigatoriedade de audiência do poder público municipal e da população interessada para a implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população são, na realidade, princípios jurídicos, vetores para a

interpretação tanto das demais normas do próprio Estatuto, quanto da própria Constituição Federal. Vale ressaltar, que a norma abrange a visão de impacto ambiental, tradicionalmente vinculado somente ao meio ambiente natural.

Adiante, ao tratar dos chamados instrumentos de política urbana, novamente o Estatuto traz regramentos relacionados à gestão democrática: a gestão orçamentária participativa (artigo 4º, II, "f", esmiuçada no artigo 44, adiante analisado); o plebiscito e o referendo (artigo 4º, II, "s") e os estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV) e de impacto ambiental (EIA) (artigo 4º, VI).

No parágrafo 3º do artigo 4º também se estabelece o chamado "controle social do dispêndio de recursos", exigindo a participação da comunidade no controle da utilização dos instrumentos de política urbana que demandem o dispêndio de recursos públicos.

A efetividade da norma restou comprometida pelo veto apostado ao artigo 52, I do Estatuto, que estabelecia hipótese de improbidade administrativa para o prefeito que dificultasse o controle social. Entendemos que a hipótese de improbidade administrativa que havia sido traçada contribuiria decisivamente para a eficácia do § 3º, acima citado.

No artigo 33, VII, exige-se que a lei específica que aprove a constituição de um "operação urbana consorciada" preveja o controle compartilhado da operação com a sociedade civil.

O artigo 37, parágrafo único, prevê a exigência da publicidade dos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança. A mesma exigência de publicidade é repetida com relação ao Plano Diretor, no artigo 40, § 4º. Tal exigência é integralmente compatível com o princípio da publicidade. E, para além disso, a publicidade representa verdadeira *condição* para a participação. Conforme Nelson Saule Júnior:

"A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade".

"O acesso às informações é elemento primordial para a democratização da gestão da cidade, que deverá ser utilizado por qualquer cidadão e não apenas pelos órgãos da administração municipal, permitindo eliminar a apropriação indevida do conhecimento sobre a cidade por pequenos grupos de técnicos e servidores da máquina estatal, que atendem apenas os interesses da minoria privilegiada que sempre teve acesso às instâncias do poder municipal".¹⁰⁰

No que tange ao plano diretor, as preocupações com a gestão democrática também se fazem presente. Verifica-se que há exigências estabelecidas no artigo 40, § 4º as quais chegam

¹⁰⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor, p. 244.

tanto ao Poder Executivo como o Poder Legislativo. Sendo assim, é obrigatória a realização de audiências e debates no âmbito de ambos os poderes, não restando cumprida a exigência se apenas um deles os realizar.

Não há previsão, porém, dos requisitos formais para a realização das audiências e debates, o que deixa margem de discricionariedade de acordo com o caso concreto, sendo que a lei municipal poderia, então, estabelecer procedimentos a serem adotados nas convocações de audiências públicas e debates.

Assim, se lei instituir plano diretor, sem levar em conta os direitos da cidadania, estabelecidos no §4º do art. 40 do Estatuto, será inconstitucional, logo, nula de pleno direito.

Porém, a gestão democrática da cidade vem especificamente tratada no Capítulo IV do Estatuto da Cidade.

Inicia o artigo 43 prevendo os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir que a gestão das cidades se faça de forma democrática. O rol aí utilizado é meramente exemplificativo, o que se diagnostica facilmente pela expressão "entre outros".

Há liberdade para a instituição dos órgãos colegiados, sendo que cada município poderá adotar a estrutura que melhor lhe aprouver, o que já é uma questão a ser pensada e discutida pelos próprios órgãos e pela sociedade envolvida, pois se a prerrogativa de indicar os membros de tais órgãos pode ser atribuída ou às sociedades civis que nele têm assento, ou à população, não deve, em contrapartida tal atribuição ser dada ao Chefe do Executivo ou a qualquer órgão governamental, pois isso desvirtuaria o caráter de colegiado democrático que a legislação objetivou imprimir a tais conselhos.

Outra questão importante é a questão que gira em torno de se saber se as decisões desses órgãos colegiados, ou mesmo as conclusões extraídas de uma audiência pública são ou não vinculantes para o poder público. Apesar de tal efeito não ter sido expressamente previsto pelo Estatuto, acreditamos poder ser legalmente adotado no âmbito de cada município, como bem destacado por Nelson Saule junior:

"A atribuição de funções deliberativas ao Conselho esbarrará nas matérias em relação às quais o Estatuto da Cidade ou outras normas exijam edição de lei específica, reservando, portanto, competência ao Poder Legislativo. Contudo, em relação a outras matérias, não cobertas por essa vedação, poderá ser atribuído ao conselho poder de deliberar sobre aspectos de fundo, os quais se tornarão elementos vinculantes ou de forte poder persuasório para a expedição de atos administrativos ou legislativos subsequentes".¹⁰¹

¹⁰¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. op. cit., p.331.

Adiante, o Estatuto refere-se aos debates, audiências e consultas públicas. Deve-se aplicar nesse ponto o que já foi dito a respeito da vinculação das decisões dos Conselhos, ou seja, considerando que se busca atingir é a fase de elaboração dos atos de governo, em não havendo participação popular, o ato é inválido.

Norma inovadora consta do inciso IV do mesmo artigo, que prevê a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, diferenciando a iniciativa de projetos de lei daquela referente a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Através dela, portanto, a população desencadearia um processo de planejamento urbano, dentro da própria Administração.

O inciso V do artigo 43, vetado, arrolava como instrumentos de gestão democrática o referendo e o plebiscito. A razão principal do veto é a existência da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1.998, que já regula tais institutos. Não nos parece que a existência da legislação sobre o tema deva funcionar como causa do veto. O Estatuto não buscou interferir na sistemática legal de tais institutos, mas apenas, num esforço de sistematização, arrolá-los como instrumentos para garantir a gestão democrática das cidades.

No artigo 44, o Estatuto estabelece o que vem sendo chamado de gestão orçamentária participativa. Sem a realização de tais *providências*, não poderá haver a aprovação das leis do orçamento pelo legislativo.

5.3 Instrumentos de política urbana e realidade em Santos Dumont

Verificamos quando da análise da legislação urbanística municipal que há uma defasagem entre o real e o legal, pois estamos diante de uma realidade afastada do que apregoa a lei, o que ficou demonstrado pelas fotografias e relatos apresentados.

E assim fica a questão: Quais seriam os instrumentos necessários a equacionar a problemática, notadamente, em Santos Dumont?

De qualquer forma, parece que o anteprojeto de plano diretor é o que merece maior atenção e preocupação, uma vez que começa agora a ser planejado. Por outro lado, vimos que a legislação urbanística vigente carece de revisão imediata para adequar-se às reais necessidades municipais e ao Estatuto da cidade

Nesse sentido Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes lecionam:

"Leis urbanísticas que, ao invés de partirem do reconhecimento da cidade real e seus conflitos fundiários e sociais, estabelecem critérios "técnicos" totalmente dissociados das realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e de produção da moradia; leis urbanísticas cada vez mais complexas, mas que não levam em conta a capacidade de ação e gestão dos municípios, com o que acabam por serem descumpridas por pobres e ricos; leis urbanísticas que tem tido um impacto direto na formação dos preços dos terrenos, e que, combinadas com a falta de políticas públicas adequadas, acessíveis e suficientes de moradia, acabam por determinar o lugar dos pobres nas cidades - cada vez mais nos morros, áreas de preservação, áreas públicas, etc. Leis urbanísticas que, ao invés de se pautarem por critérios que expressem as possibilidades e necessidades da maioria da população, se pautam por critérios ideais e abrem em seguida o espaço da exceção, pela introdução das categorias do "interesse social", onde pouco se exige, agravada pela prática sistemática das "anistias urbanísticas".¹⁰²

Exemplo bem claro é a própria expansão urbana, pois, não obstante a Lei municipal 2.408/91 delimitar as Zonas de Expansão do município, percebe-se que também nas áreas não marcadas há um grande número de construções, inclusive, em áreas de meio ambiente natural, devido à massa de pessoas em busca de moradia, ainda que em condições precárias.

Dissonante a lei até mesmo das políticas habitacionais do município.

São muitas as catástrofes que se verificam principalmente na época em que ocorre maior índice pluviométrico, pois as enchentes tomam as casas localizadas nas margens dos rios e córregos, bem como outras residências que são afetadas pelas águas que sobem seu nível rapidamente, difundindo doenças, causando prejuízo às famílias e também aos cofres públicos.

Para se adotar políticas voltadas para a habitação ecologicamente sustentável, muito há que ser feito e, os instrumentos aqui tratados seriam ainda insuficientes.

5.3.1 Dos instrumentos

A cidade é um bem ambiental. Assim, todo o cuidado com esse precioso bem a que todos usamos diuturnamente, merece atenção.

Como o enfoque do estudo foi a expansão urbana através da ocupação do solo em Santos Dumont, adiante tratar-se-á do controle do uso do solo local.

O Estatuto da Cidade trouxe um verdadeiro arcabouço de instrumentos com vistas à proteção da cidade. Uma tutela instrumentalizada e mais efetiva em torno do bem ambiental "cidade". Sem voltar a tais instrumentos, necessário se faz uma referência aos que melhor de coadunam com a realidade urbano-ambiental de Santos Dumont.

¹⁰² Da igualdade e da diferença. Disponível em www.ippur.ufrj.br. Acesso em 18/10/2009.

As já tratadas limitações urbanísticas ao direito de propriedade, que vem a incidir sobre o bem imóvel em diversos sentidos, são básicas nesse processo, conforme nos ensina Toshio Mukai:

“...as restrições urbanísticas podem incidir sobre a propriedade imóvel no sentido horizontal (recursos, alinhamento, dimensões mínimas de lotes etc.) vertical (coeficientes de edificações, gabaritos etc.) e qualitativo (zoneamento, áreas nom aedificandi etc.)”.¹⁰³

Partindo-se da idéia do professor citado, salta aos olhos a ineficiência do sistema municipal de fiscalização, detentor do poder de polícia.

Inoperância, estrutura mínima inexistente, conivência com o errado, são algumas das características do exercício do poder de polícia no município.

Foi constatado na pesquisa de campo junto à fiscalização de obras do município, um quadro realmente lamentável. O secretário municipal de serviços públicos, Geraldo Antonio da Silva, informou que conta com apenas dois fiscais de obras e um de postura e que não conta com viaturas disponíveis para realização do trabalho.

Ora, impossível aplicar-se instrumentos urbanísticos ou ambientais nessas condições. Onde já não há controle preventivo, pois vimos que loteamentos são aprovados em locais inadequados sob o ponto de vista ambiental, o repressivo, muito menos.

Outros instrumentos seriam aplicáveis acaso houvesse planejamento urbano baseado no plano diretor e efetiva fiscalização.

O que se necessita mesmo e com extrema urgência é de um plano diretor nascido com a “cara” de Santos Dumont, o que esperamos seja feito a partir das já mencionadas primeiras movimentações informadas pelo vice-prefeito.

Verificou-se nos locais estudados que a desordem urbana impera, além da própria desídia do poder público no que tange às questões ambientais, muitas das vezes, dramáticas.

5.3.1.1 Ordenação do uso e ocupação do solo

A ordenação do uso e ocupação do solo, seria cabível em todos os casos citados no capítulo 4, uma vez que em todos, a ocupação ocorreu de forma equivocada, seja por invasões, seja por autorização de loteamento sem as prévias condições.

São vistas no PPA (Plano Plurianual) 2010/2013 algumas metas físicas a serem alcançadas de acordo com as ações ali planejadas. Para tanto, segue-se o objetivo geral de

¹⁰³ MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro, p. 286.

“ordenar a ocupação do território do município dentro dos critérios ambientalmente satisfatórios”.

Vale destacar duas dessas ações, quais sejam: Programa de habitação para atender a população residente em áreas de risco ou de preservação e Programa de regularização e infraestruturação de assentamentos precários. É de extrema importância que assim ocorra, mesmo que isso tenha que ser feito com auxílio de remoção de famílias em áreas de risco e de proteção ambiental, tal como hoje ocorre.

Como nos ensina Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin:

“De fato, em que pese a necessidade imperativa de enfrentamento dos problemas criados por décadas de desenvolvimento urbano informal, e mesmo sabendo que o direito à permanência nos assentamentos informais urbanos consolidados é um direito social constitucionalmente assegurado dos moradores, com frequência os planejadores urbanos têm colocado todo tipo de obstáculo aos programas de regularização de favelas e loteamentos irregulares”.¹⁰⁴

Essa transformação deverá ser alcançada a partir do desenvolvimento de ações corretivas que busquem num primeiro plano amenizar os problemas causados pela atual ocupação desordenada do território, num segundo plano, ações que visem disciplinar padrões de planejamento territorial e ambiental e num terceiro nível, desenvolver um plano de ocupação do território que prepare o futuro da expansão urbana dentro dos padrões desejáveis de qualidade ambiental.

5.3.1.2 Gestão democrática em Santos Dumont

Não vislumbramos melhor adequação e aplicação dos instrumentos postos à mão do administrador público, senão pela real participação popular, que estaremos tratando adiante. Uma vez feita a análise dos instrumentos urbanísticos e ambientais disponíveis, bem como da evolução do princípio democrático no ordenamento jurídico, notadamente, na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, nossas considerações agora partem para a efetividade de tais instrumentos e da gestão democrática em Santos Dumont.

Tivemos a oportunidade, também, de mencionar a instituição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA), através da Lei nº 3.765/05.

Outros são os conselhos instituídos no município, tais como o de educação, saúde, assistência social, desenvolvimento rural, trânsito, dentre outros.

¹⁰⁴ Da igualdade e da diferença. Disponível em www.ippur.ufrj.br. Acesso em 18/10/2009.

Ocorre que, especificamente quanto ao CODEMA, verifica-se um esvaziamento das suas funções, tanto pela falta de pessoal especializado quanto pela falta de remessa ao referido colegiado das matérias afetas às suas funções, o que demonstra uma clara insensibilidade do administrado público para com a gestão democrática.

Quanto ao plano diretor, que apenas agora se inicia as negociações para sua elaboração, parece estar longe a participação popular, pois não se teve sequer notícias das imprescindíveis audiências públicas previstas no Estatuto da Cidade.

Ora, com esses indicativos temos uma boa noção da ineficiência da administração pública local em promover a gestão democrática da cidade bem como de cumprir a própria lei.

Cabe, então à sociedade civil, não só buscar tais instrumentos, mas sim promover a própria gestão da cidade. Estamos nos referindo às inúmeras iniciativas viáveis e que dependem de uma nem sempre fácil, mobilização social.

Audiências públicas são esporadicamente realizadas, bem como conferências municipais. A ONG denominada AOMA, promove eventos voltados para a conscientização ambiental na cidade, bem como já começa a desenvolver projetos nesse sentido.

CONCLUSÃO

Os Municípios têm a atribuição constitucional de promover a política urbana. Através do plano diretor e de sua legislação urbanística municipal deverá instituir instrumentos e padrões urbanísticos e ambientais, associado a um sistema eficaz de gestão e fiscalização do solo urbano, voltados a combater a implantação de loteamentos urbanos e a ocupação desordenada do solo que, por vezes, aumentem a degradação ambiental e a perda da qualidade de vida nos seus territórios. Deverá também promover uma reforma urbana que torne efetivo o direito à cidade, de modo a reduzir a desigualdade e a exclusão social nas cidades brasileiras.

Assevera Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁰⁵, que o meio ambiente artificial (ou construído) tem dupla tutela, uma mediata, decorrente do artigo 225 e outra imediata, decorrente dos artigos 182 e 183 da Carta Magna, sendo que a política urbana deverá ser orientada pelos principais objetivos do direito ambiental constitucional e as normas de ordem pública e interesse social que incidem sobre o direito de propriedade, seja ela urbana ou rural, pois o próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) traz, logo em seu artigo 1º, parágrafo único, o equilíbrio ambiental como parâmetro de uso da propriedade privada urbana.

Deve-se notar que por muitas vezes o Estatuto da Cidade menciona a expressão “meio ambiente”, anunciando fortes convicções acerca da obrigação de todos serem, não apenas espectadores e lamentadores da destruição do meio ambiente construído e natural, mas, cada vez mais, agente garantidor de melhores condições de vida nesses locais.

Diante dessa premissa, a propriedade urbana assume, definitivamente, “feição ambiental”.

Para tanto, os instrumentos urbanísticos estão sendo disponibilizados pelo ordenamento jurídico e merecem regulamentação pelos municípios, ora por obrigação legal, ora por vontade política e boa intenção em realizar os misteres da administração pública voltada para o bem comum.

Diante de tudo o que foi visto, algumas constatações foram relevantes para uma reflexão.

¹⁰⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. op. cit. p. 18.

A propriedade, só excepcionalmente atende as suas funções social e ambiental. Nessa mesma esteira vem a cidade brasileira, se caracterizando como um espaço cada vez mais de exclusão social, injustiça ambiental e degradação da dignidade humana.

O social está mesmo sobre o ambiental? O direito à moradia está mesmo sobre o direito ao meio ambiente saudável? Existe escalonamento de hierarquia entre social e ambiental, como querem alguns, nesta ordem?

Para responder tais perguntas acreditamos ter feito algumas argumentações que possam levar a uma reflexão.

Em Santos Dumont, observamos os inúmeros problemas ambientais ocasionados, notadamente, pela ocupação do solo, ora por loteamentos em áreas ecologicamente relevantes, ora por expansão das construções desses loteamentos para além de seus limites, e ainda, por construções em locais não loteados, sempre com a desídia e conivência do poder público, diante de uma população, em parte, estarecida e estática.

Daí chegamos ao ponto nodal do aparente conflito entre a expansão urbana provocada pelas moradias sobre o meio ambiente natural que circunda o município, e o próprio meio ambiente natural, necessário à manutenção da vida. A função ambiental da cidade, em Santos Dumont, encontra-se em xeque.

As disposições do Estatuto da Cidade, referentes à gestão democrática das cidades, estão diretamente relacionadas com a *democracia participativa* acolhida no texto de nossa Constituição vigente, sendo importante instrumento de viabilização das cidades ambientalmente sustentáveis.

O Estado, visto nas suas esferas federal, estadual e municipal, há muito visa a articulação do poder a não mais do bem comum.

Mais do que simples fundamento político, o texto constitucional deve funcionar como norteador do processo interpretativo do Estatuto da Cidade. Dessa forma será possível a superação de uma visão conservadora dos instrumentos de participação direta do povo nos negócios do governo e que, via de regra, supervalorizam a "representação", em detrimento da "soberania popular"

REFERÊNCIAS

- ALFREDO, Anselmo. *Cidade e metrópole, uma identidade contraditória no processo de urbanização contemporânea*. In *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. Ana Fani Alessandri Carlos, Amália Inês Geraiges Lemos (orgs.) – São Paulo: Contexto, 2003.
- ANTUNES, Luis Felipe Colaço. Coimbra – Portugal: Almedina, 2002.
- CAMBRAIA, Ricardo de Bastos; Mendes, Fábio Faria. *Revista do Departamento de História*, 1988.
- CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade: Lúmen Juris*, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio Século XXI Escolar*. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 2001.
- FILHO, Candido Malta Campos. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. Studio Nobel, 4ª ed. São Paulo, 2001.
- FILHO, Wanderley Rebello; BERNARDO, Christiane. *Guia prático de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2002.
- GOMES, Orlando. *Direitos reais*. Disponível em www.riolagos.org.br.
- GRAZIANO, Chico. *O carma da terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.
- JÚNIOR, Camilo Michalka. In *Ambiente construído: reflexões sobre o desenvolvimento urbano sustentável*. Ângela Maria Gabriella, organizadora; Klaus Neumann...[et. al.] – 7letras: AFEBA, Rio de Janeiro, 2003.
- JÚNIOR, Nelson Saule. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
-
- Direito à Cidade*. São Paulo: Max LIMONAD, 1999
- LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico - Condições e possibilidades de constituição do espaço urbano*. Renovar, Rio de Janeiro, 2003.
- LIMONAD, Ester. *Os lugares da Urbanização: O caso do interior fluminense*. São Paulo: [s.n.], 1996.
- LOBO, Mauro. *A importância das unidades de conservação*. Disponível em www.semads.rj.gov.br. Acesso em 29/09/2009.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. Malheiros, 11ª ed., São Paulo, 2003.
- MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. Atual, São Paulo, 1997.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 2001.
- MATOS, Eduardo Lima de Machado. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade de função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. Dialética, 2ª ed., São Paulo, 2003.
- _____. *O Estatuto da Cidade, Anotações à Lei n. 10.257 de 10-07-2001*, São Paulo : Saraiva, 2001.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Atual, São Paulo, 2005.
- PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro, 2002.
- POPPER, Karl Raymond. *A lógica da pesquisa científica*, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001
- ROCHA, Julio César de Sá da. *Considerações Jurídicas Sobre a Função Ambiental da Cidade*, in *Revista de Direito Ambiental – 14*, São Paulo: RT, 2002.
- RODRIGUES, Alcebíades Eudócio. *A propriedade, as invasões de terra e o Poder Judiciário*. In *Revista de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 60. Editora Espaço Jurídico, Rio de Janeiro, 2004.
- ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- SANTOS, Miltom. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*. Trad. Antonio Dea Erdens [e] Maria Auxiliadora da Silva; revisão de José Fernandes Dias. Editora Vozes – Petrópolis, RJ, 1980.
- SILVA, Jose Afonso. *Direito ambiental constitucional*. Malheiros Editores, 4ª ed., 2003.
- SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. Editora Record, Rio de Janeiro, 2001.
- SOUZA, Laura de Mello e. *Norma e Conflito: aspectos da história de Minas Gerais no século XVIII*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2003.

VALLADARES, Licia do Prado. Pensando as Favelas do Rio de Janeiro – Uma bibliografia Analítica. Faperj, Relume Dumara, Rio de Janeiro, 2003.

VICENTINO E DORIGO. *História para o ensino médio*. Scipione, São Paulo, 2001.

periódicos:

Jornal do Brasil

Jornal O Globo.

Jornal Mensagem

GEOSITES. Disponível em <<http://www.geosites.yahoo.com.br>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL. Disponível em <<http://www.ippur.ufrj.br>>

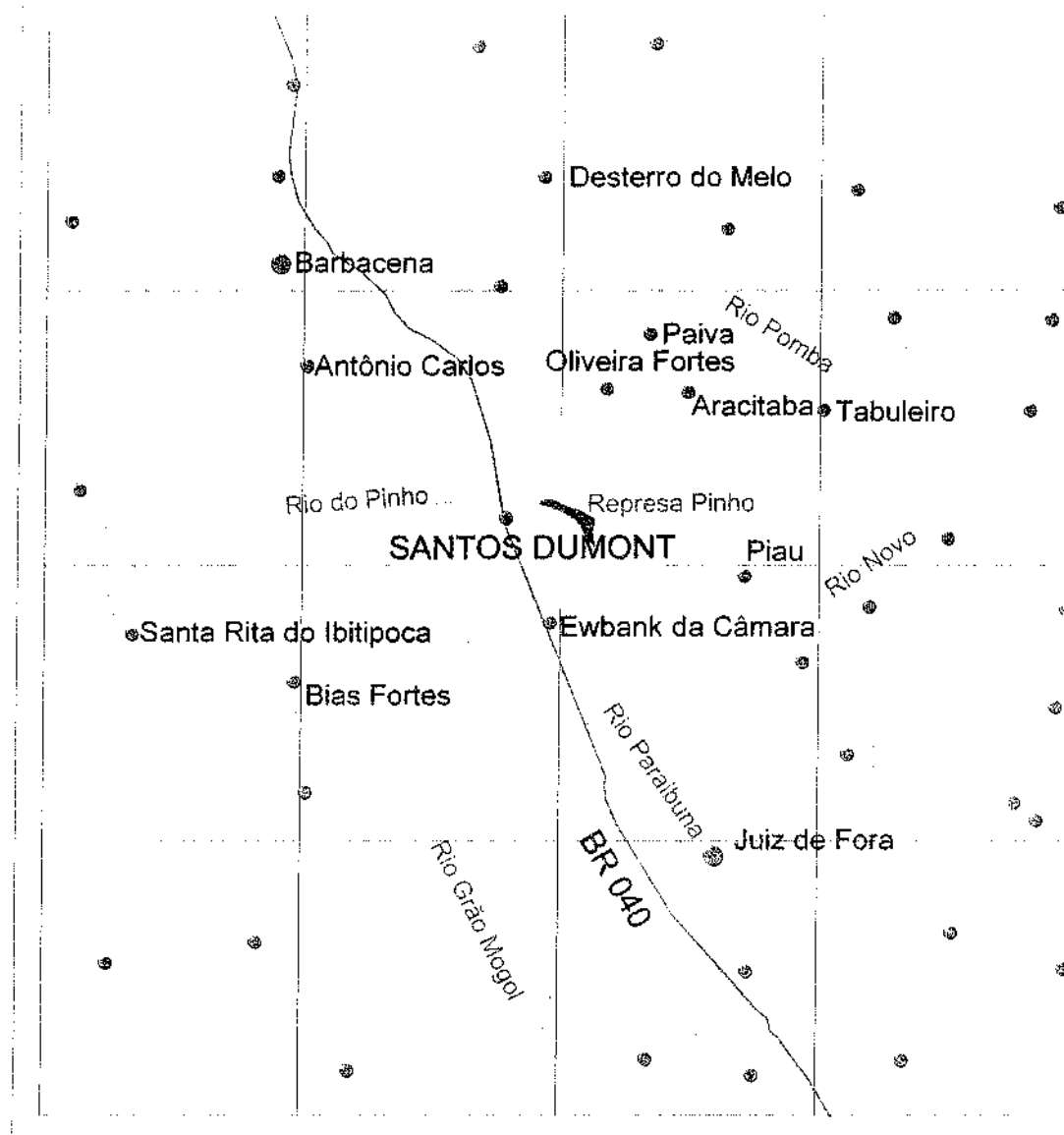
UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Disponível em <<http://www.unicamp.gov.br>>

WIKIPÉDIA. Disponível em <<http://www.wikipédia.org>>

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>>

SANTOS DUMONT. Disponível em <<http://www.santosdumont.mg.gov.br>>

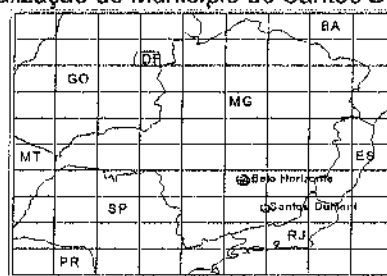
ANEXO – A – Município de Santos Dumont



Legenda

- Estradas
- Cursos D'água
- Cidades

Localização do Município de Santos Dumont



Anexo B – Pontos turísticos

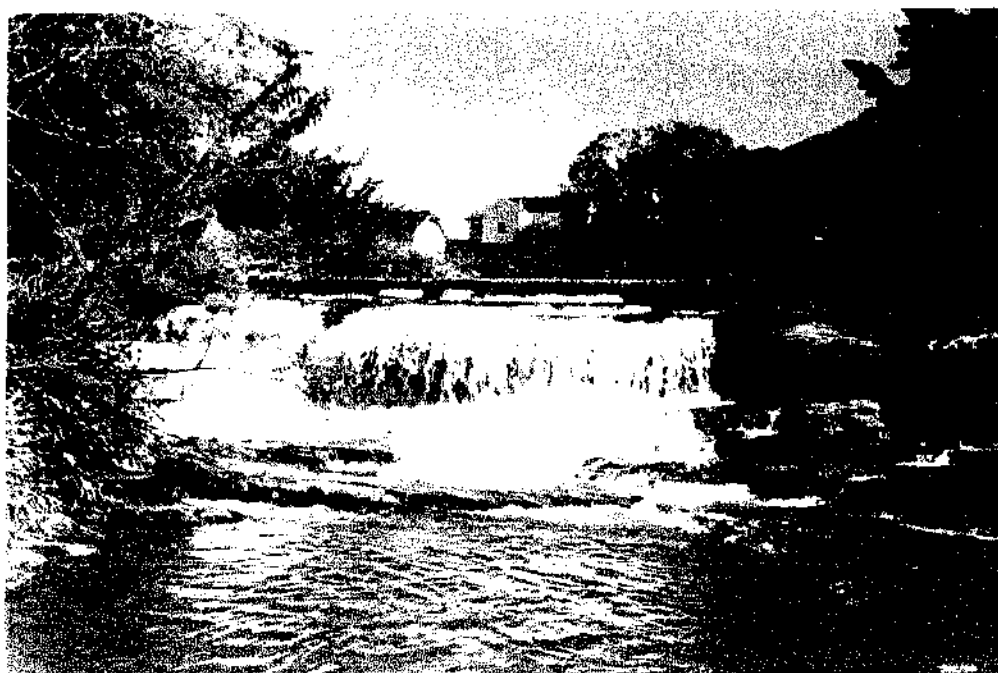


Foto 1 – Cachoeira da Mantiqueira

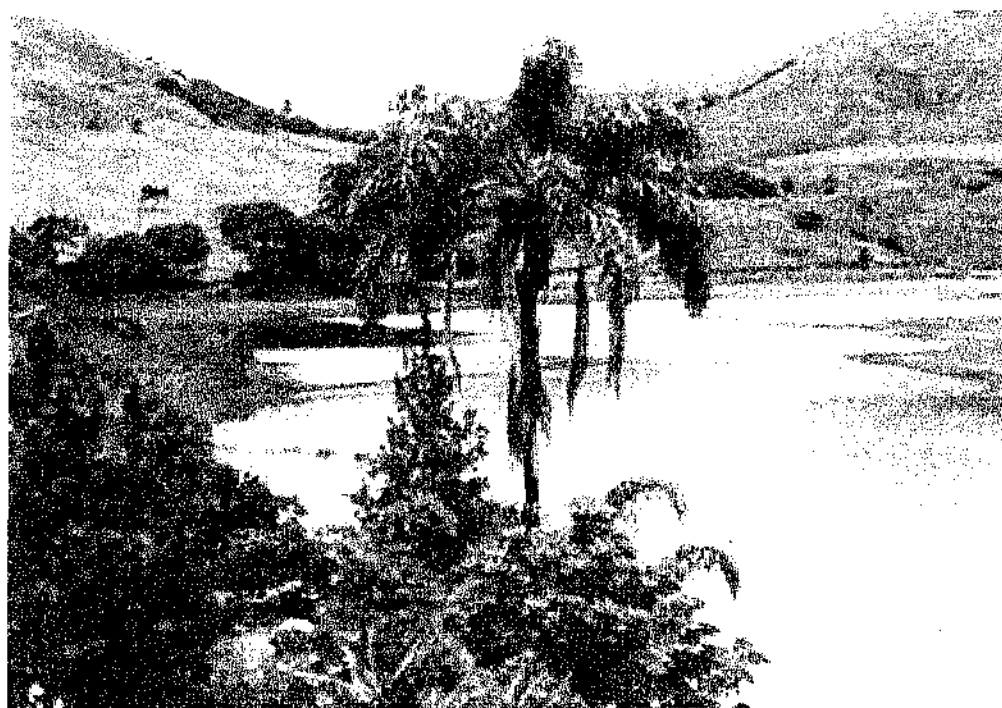


Foto 2 – Represa da Ponte preta

ANEXO C – Pontos turísticos

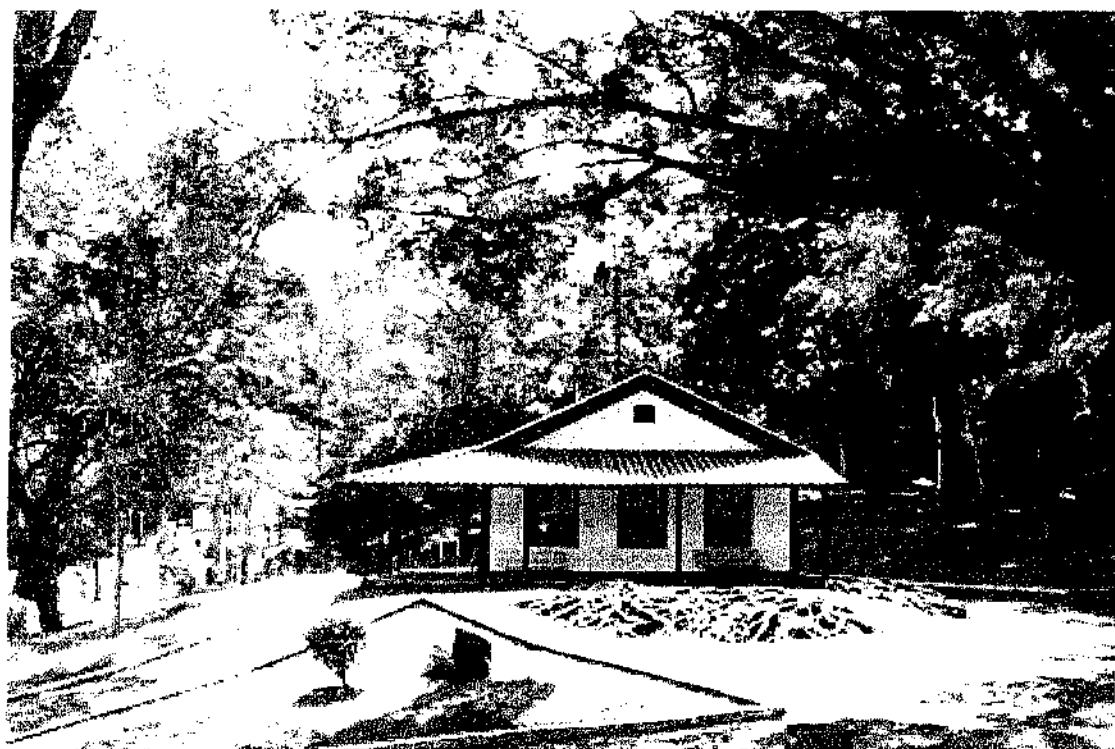


Foto 3 – Museu de Cabangu

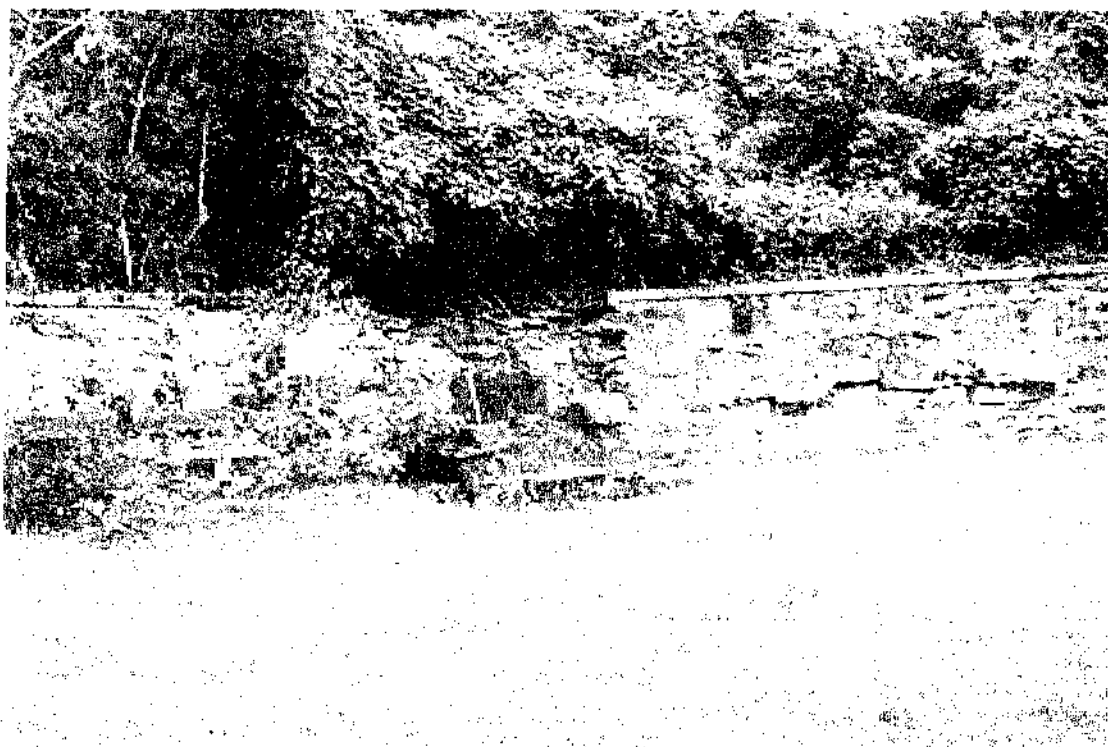


Foto 4 – Chafariz – Estrada Real

ANEXO D – Ocupações



Foto 5 – Morro do Matadouro

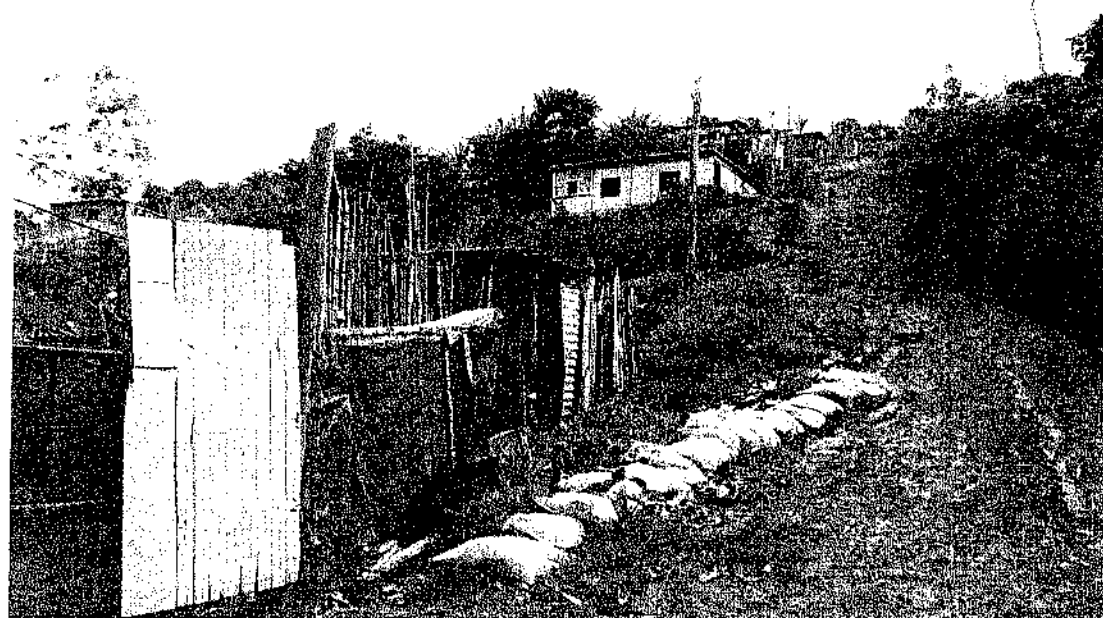


Foto 6 – Morro do matadouro

ANEXO E - Ocupações

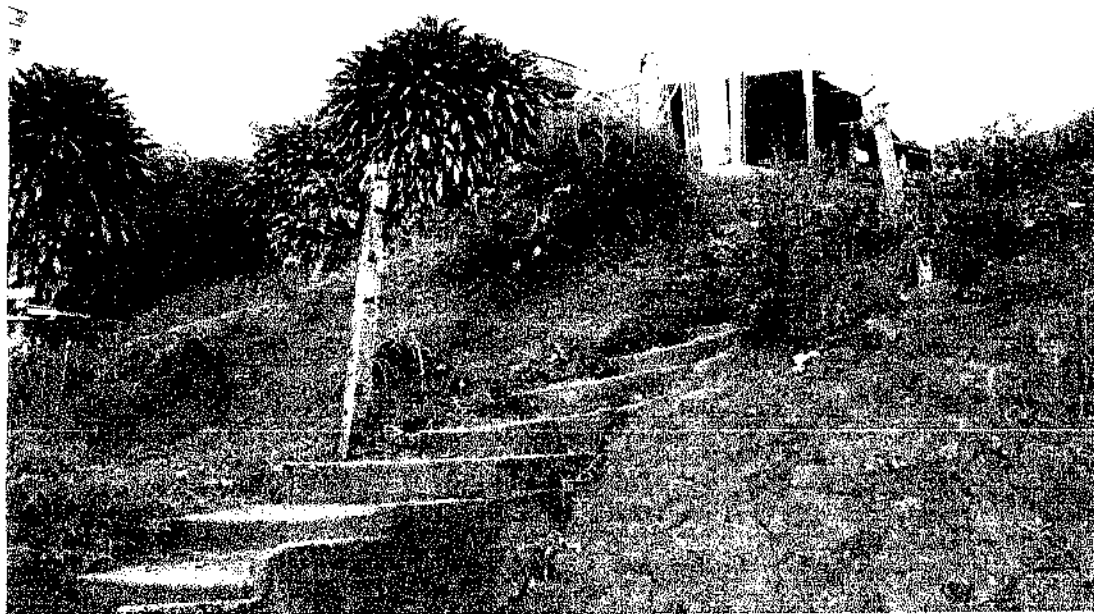


Foto 7 – Favela do “Zé Pedro”



Foto 8 – Favela do “Zé Pedro”

ANEXO F – Usina de lixo



Foto 9 – Usina de reciclagem

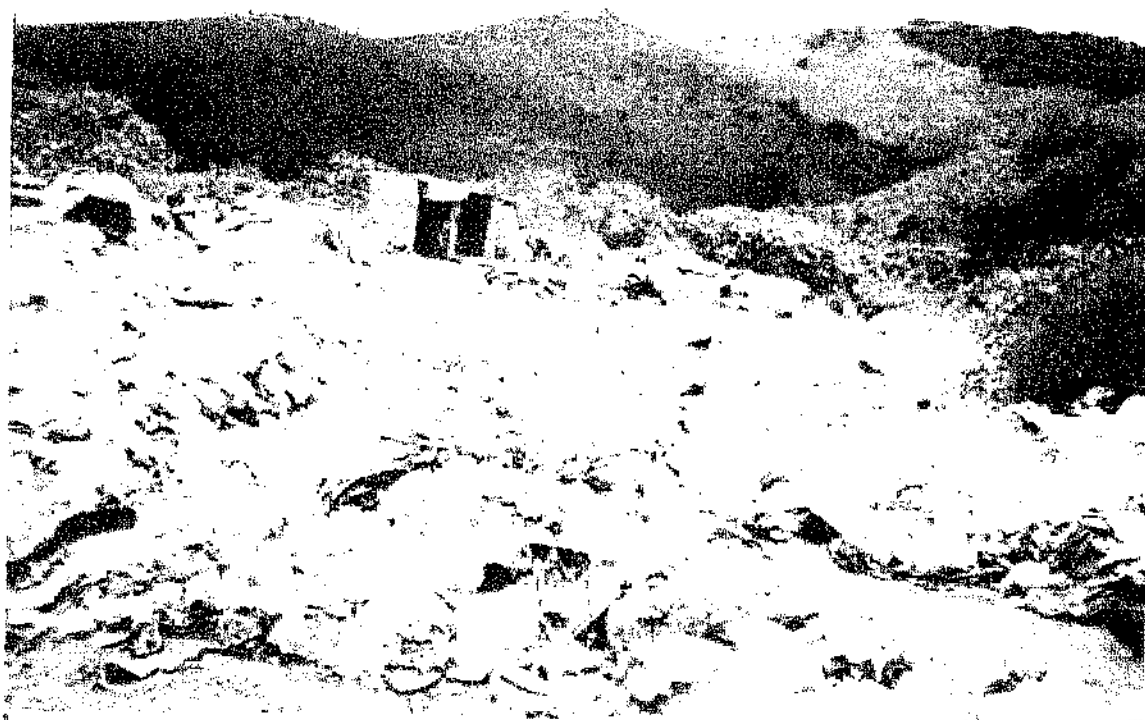


Foto 10 – Usina de reciclagem