



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
ALEXANDRE AUGUSTO COSTA DE ARRUDA

**O ORDENAMENTO URBANO DAS ADJACÊNCIAS DO CANAL DA
MENDONÇA JÚNIOR E SUAS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS E JURÍDICAS.**

MACAPÁ
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
ALEXANDRE AUGUSTO COSTA DE ARRUDA

**O ORDENAMENTO URBANO DAS ADJACÊNCIAS DO CANAL DA
MENDONÇA JÚNIOR E SUAS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS E JURÍDICAS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá, como requisito avaliativo, para aquisição do título de mestre, sob a orientação do Professor Doutor Nicolau Eládio Bassalo Crispino.

MACAPÁ
2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

Arruda, Alexandre Augusto Costa de

O ordenamento urbano das adjacências do canal da Mendonça Júnior e suas implicações ambientais e jurídicas. / Alexandre Augusto Costa de Arruda; orientador Nicolau Eládio Bassalo Crispino. Macapá, 2011.
138 f.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

1. Meio ambiente. 2. Cidade – Aspectos sociais. 3. Cidade – Urbanização. 4. Desenvolvimento urbano – Macapá (AP) 5. Política urbana – Macapá (AP). I. Crispino, Nicolau Eládio Bassalo orient. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD. 22.ed. 307.098116

**O ORDENAMENTO URBANO DAS ADJACÊNCIAS DO CANAL DA
MENDONÇA JÚNIOR E SUAS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS E JURÍDICAS.**

ALEXANDRE AUGUSTO COSTA DE ARRUDA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá.

Prof. Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro
Coordenador do Programa

Prof. Dr. Nicolau Eládio Bassalo Crispino
Orientador

Prof. Dr. Daniel Gaio
Membro

Prof. Dr^a. Rosemary Ferreira de Andrade
Membro

Prof. Dr. José Alberto Tostes
Membro

Dedico este trabalho a todos aqueles que buscam fazer do Direito a busca incessante para se alcançar à Justiça.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela iluminação e perseverança nos momentos de dificuldades para a realização do trabalho;

A meu pai, João Victor Moura de Arruda (*in memoriam*), por ajudar na formação de meu caráter.

À minha mãe, Sueli Maria, pela paciência e incentivo ao longo da vida.

A minha companheira de todas as horas, Socorro, e aos meus filhos, Beatriz e Felipe, pela compreensão nas ausências e pelo incentivo que me deram nesta nova jornada de conhecimento.

Ao meu professor-orientador, Doutor Nicolau Eládio Bassalo Crispino, pela paciência, dedicação e colaboração na realização desse trabalho.

Aos professores do Curso, por terem proporcionado, apesar das dificuldades, momentos de aprendizagem significativos;

À Coordenação do Curso, pelos esclarecimentos e orientações prestadas a inúmeras questões no decorrer dos anos;

Aos colegas de sala de aula, pelos momentos prazerosos de interação, descobertas e incentivo;

Ao Ministério Público do Estado do Amapá, nas pessoas dos Promotores de Justiça, Dr. Haroldo José de Arruda Franco (*in memoriam*), pelos momentos de discussão e aprendizado proporcionados para a efetivação do trabalho, ao Dr. Marcelo Moreira, Titular e Coordenador da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo (PRODEMAC), pela disponibilidade dos documentos que serviram de instrumentos para a pesquisa e da servidora, Telma Coelho de Freitas, pela paciência e auxílio às informações coletadas.

A realização das normas de direito público depende da noção do dever de que se achem imbuídos os funcionários estatais; a do direito privado, da eficácia das motivações que levam o titular a defender seu direito: o interesse e o sentimento de justiça é frouxo e embotado, e o interesse não se revela bastante poderoso para superar a comodidade, a aversão à luta e o receio causado pelo processo, a conseqüência só poderá ser uma: a falta de aplicação da norma jurídica. (IHERING, 2003, p. 59).

RESUMO

O trabalho procura identificar como ocorreu o processo de ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior e suas implicações ambientais e jurídicas sob a ótica da cidade sustentável e do ordenamento jurídico. O desenvolvimento e o conceito de cidade são estudados, bem como a organização e formação das cidades no Brasil, Amazônia e Amapá. Investiga-se a função social da cidade, da propriedade e a construção de um conceito de cidade sustentável como forma de melhor planejar uma política pública urbana. Ainda analisa-se o direito ao meio ambiente saudável como um princípio de direito fundamental e sua relação com o ordenamento constitucional e infraconstitucional. A importância da participação popular e da gestão democrática da cidade é levantada para demonstrar que a elaboração de uma política urbana não pode ser completa sem a discussão com a sociedade. Conclui-se que para melhor aproveitamento do entorno do Canal da Mendonça Júnior é necessário um trabalho conjunto entre o poder público, com maior fiscalização, informando mais a população de suas ações e aplicando melhor as verbas públicas; a comunidade sendo mais vigilante e participativa nas discussões sobre o ordenamento urbano; as instituições de ensino superior se aproximando mais da comunidade com projetos e serviços comunitários e o Ministério Público como órgão fiscalizador atuando energicamente contra os agentes responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente da cidade. Só assim, será possível que esse espaço seja melhor aproveitado por todos.

Palavras-chave:

Meio Ambiente – Cidade Sustentável – Canal da Mendonça Júnior – Macapá – Amapá.

ABSTRACT

The work seeks to identify how the process of occupation happened surrounding the channel Mendonça Junior and environmental and legal implications from the perspective of sustainable city and the legal system. The concept of city development are studied as well as the organization and formation of the cities in Brazil, Amazonia and Amapá. It examines the social function of the city, property and building of a sustainable city concept as a way for a better plan an urban public policy. It still analysis the right for a healthy environment as a fundamental principle of law and its relation to the constitutional and infra. The importance of popular participation and democratic management of the city is raised to show that the development of an urban policy cannot be complete without a discussion with the society. It concluded that for a better use of the surrounding channel Mendonça Junior It is necessary an overall work between the government, with more monitor, informing more the population of their actions and by making better public funds, the community being more vigilant and participative in discussion about the urban planning ; the institutes of higher education to be closing to the community with projects and community services and public ministry as a regulatory body acting forcefully against those responsible for damage to the city's environment. Only then will be possible that this space get a better used by all.

Keywords:

Environment – sustainable city – Mendonça Junior channel – Macapá – Amapá.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. CIDADE, URBANIZAÇÃO E URBANIFICAÇÃO	15
1.1 ORIGEM E CONCEITO DA CIDADE.....	15
1.2 URBANIZAÇÃO E URBANIFICAÇÃO.....	21
1.3 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL E A URBANIZAÇÃO.....	22
1.4 CIDADES NA AMAZÔNIA E NO AMAPÁ.....	26
1.5 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE, DA PROPRIEDADE E A CIDADE SUSTENTÁVEL.....	29
1.5.1 A CARTA DE ATENAS.....	43
1.6 CIDADE E DOMÍNIO PÚBLICO URBANO.....	45
2. POLÍTICAS PÚBLICAS, URBANIZAÇÃO E DANO AMBIENTAL	48
2.1 UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E URBANIZAÇÃO.....	56
2.3 A REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL E PARA QUEM ESTENDER AS RESPONSABILIDADES.....	65
3. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL COMO PRINCÍPIO DE DIREITO FUNDAMENTAL	83
3.1 PRINCÍPIOS E REGRAS NO DIREITO FUNDAMENTAL.....	83
3.2 O MEIO AMBIENTE E O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL.....	86
3.3 MEIO AMBIENTE, DIREITO URBANÍSTICO E URBANISMO.....	93
3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA CIDADE.....	99
4. ESTUDO DE CASO SOBRE O CANAL DA MENDONÇA JÚNIOR E O ORDENAMENTO URBANO DA ÁREA CENTRAL DE MACAPÁ	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

Uma das maiores preocupações concernentes ao meio ambiente está concentrada no crescimento desordenado das cidades, o que afeta diretamente a sadia qualidade de vida preceituada no Art. 225, caput da Constituição Federal de 1988.

Esse fenômeno é fruto do processo migratório pelo qual passou o Brasil, acentuado a partir da segunda metade do século passado como reflexo do modelo industrial adotado. A postura político-econômica fez parte de uma mudança de paradigma socioeconômico até então vigente, qual seja, a passagem do modelo agrárioexportador para o urbanoindustrial.

A atuação antrópica fruto das relações econômicas, sociais e culturais importou constantes alterações na paisagem urbana, refletida, na maioria das vezes, num pensar à cidade sob ótica dos interesses do capital, o que acarretou subordinação do planejamento e ordenamento do território urbano a esses interesses, relegando a segundo plano a qualidade de vida de seus habitantes.

A Constituição Brasileira de 1988 evidenciou a preocupação dos constituintes com o ordenamento do espaço urbano no capítulo II, título VII, que trata sobre a política urbana. O art. 182 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano como forma de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, entendidas como o acesso pela população à moradia, ao trabalho, ao lazer e a circulação (transporte), no intuito de alcançar o bem-estar de seus habitantes.

O Amapá não ficou à margem desse processo. Atualmente é um dos Estados brasileiros que mais recebe migrantes, concentrados na capital Macapá e no município de Santana. O efeito imediato é a pressão nos serviços públicos e solo urbano não acompanhado pela expansão da infraestrutura necessária.

Um dos casos mais polêmicos na cidade de Macapá é o da ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior pelo comércio informal, o que vem ocasionando uma série de reflexos de caráter ambiental e urbanístico, como: poluição das águas, restrição ao passeio público, contaminação alimentar etc.

Diante do problema, o objetivo geral desse estudo é analisar a ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior e suas implicações ambientais e jurídicas sob a ótica da cidade sustentável e do ordenamento jurídico.

E para que isto fosse concretizado, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) investigar o processo de evolução da cidade ao longo da história;
- b) analisar a função social da cidade como diretriz geral ao direito a cidades sustentáveis;
- c) explicar como o direito a um meio ambiente saudável e a sadia qualidade de vida se constituem em um direito fundamental;
- d) demonstrar a importância da participação popular, através da gestão democrática na proteção do espaço urbano;
- e) discutir a importância do Canal da Mendonça Júnior e seu papel no ordenamento urbano;
- f) contribuir para a discussão sobre a elaboração de políticas públicas urbanas de proteção ambiental da área do Canal e seu entorno;

Com aproximadamente 95,7% da população concentrada na área urbana de Macapá, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, BRASIL, 2010), a discussão sobre a temática urbana da capital do Estado demonstra ser prioritária para o seu desenvolvimento, assumindo um caráter estratégico nos mais diversos aspectos.

Nessa linha, é que se busca fazer uma análise sobre a ocupação do entorno do Canal e o impacto gerado no meio ambiente urbano, relacionando com as atuações do poder público, especialmente o municipal, e da própria população, além de se apontar as possíveis formas de reparação do dano gerado.

Apesar de conter conceitos dos mais diversos ramos do conhecimento – urbanístico, histórico, geográficos, administrativos – este é um estudo jurídico que sofre o reflexo do caráter interdisciplinar e multidisciplinar presente nos elementos que compõem o trabalho, haja vista, fazer parte do mestrado de Direito Ambiental e Políticas Públicas uma gama de disciplinas que contribuem para influenciar a formação do mestrando. Contudo, o foco principal do estudo é a dimensão legal. Ao se fundamentar no ordenamento jurídico, principalmente na Constituição Federal, como suporte as discussões realizadas.

E neste contexto, influenciaram o autor análise e interpretações de obras de pensadores do direito como Silva (2008), Medauar (2004), Fiorillo (2008), Mukai (2010), além de geógrafos como Santos (1994), Andrade (1995), Carlos (1992), Sposito (1994). E principalmente, sobre direitos fundamentais Alexy (2009) – a qual se fundamenta o marco teórico desse estudo –, Sarlet (2011), Fensterseifer (2011), Marmelstein (2011) e George Leite (2003).

Os direitos fundamentais despontam como foco central das grandes temáticas jurídicas mundiais nas últimas décadas. Surge, assim, uma série de teorias e correntes sobre a relação entre esses direitos e seu alcance, e as normatizações existentes, tanto infraconstitucionais, quanto constitucionais sofrem o reflexo dessa discussão. Adota-se nesse estudo a Teoria dos Direitos Fundamentais proposta por Robert Alexy (2009), defendendo a classificação das normas jurídicas em princípios e regras.

É nessa proposta argumentativa que se sustenta o estudo realizado. Analisando a temática sobre cidade sustentável dentro do ordenamento jurídico e ambiental, destacando a importância dos direitos fundamentais, amparados por princípios enquanto mandamentos de otimização.

Levando em consideração o marco teórico indicado, o procedimento de coleta de dados para este trabalho constitui-se de pesquisa bibliográfica da doutrina brasileira sobre temáticas focadas principalmente no urbanismo, como: ordenamento urbano, o papel da cidade na sociedade moderna, a qualidade de vida e gestão democrática na cidade. Além de decisões do judiciário. Também o exame, das principais legislações presentes em nosso ordenamento jurídico, como a Constituição Brasileira de 1988, a Constituição do Estado do Amapá, Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá (LC nº 0005/94), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e, no plano municipal, a Lei Orgânica do Município de Macapá, Plano Diretor (LC nº 026/04) e a Lei Ambiental do Município de Macapá (Lei nº 948/98). Sobre a problemática da ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior o Termo de Compromisso Ambiental – fruto dos Autos de Investigação Preliminar nº 609/08 – e, Autos de Investigação Preliminar nº 024/2010, disponibilizados pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo (PRODEMAC).

Utilizou-se, preferencialmente, o método de abordagem hipotético-dedutivo, com escopo de se buscar análises interpretativas para o objeto em discussão. Este método, também denominado “método de tentativas de eliminação de erros”, aduz que a pesquisa possui origem em um problema no qual se busca uma solução, se utilizando de tentativas (conjecturas, hipóteses, teorias) e eliminação de erros.

Também foi utilizado o método histórico-crítico sobre a formação da cidade, a ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior e os discursos que permeiam as ações dos agentes envolvidos nesse processo.

Este estudo sobre as normas constitucionais e infraconstitucionais tem por escopo delimitar conceitos jurídicos e filosóficos sobre o processo de construção do espaço da cidade e suas implicações na qualidade de vida de seus moradores, sobretudo da cidade de Macapá e, em especial, do entorno do Canal da Mendonça Júnior.

O que se almeja é fazer uma abordagem crítica do que seja a construção de uma cidade sustentável, relacionada ao ordenamento jurídico na promoção do desenvolvimento urbano para uma melhor compreensão do processo de ocupação da cidade de Macapá, em especial do entorno do Canal da Mendonça Júnior.

A estrutura do trabalho está organizada em seis partes, incluindo esta introdução, as considerações finais e quatro capítulos. A primeira parte tem por objetivo a evolução do processo de desenvolvimento das cidades, além de se buscar diversas compreensões conceituais sobre a mesma. Ainda, discuti-se o fenômeno da urbanização no Brasil diferenciando-se da urbanificação. É retratada a formação das cidades em escala nacional, regional e local para em seguida analisar a função social da cidade, a função social da propriedade e o conceito de cidade sustentável, utilizando as legislações como referência, bem como as discussões doutrinárias. Encerra-se o capítulo com um estudo sobre os princípios da Carta de Atenas, que estabeleceu o papel funcional da cidade moderna e sua modificação proposta pela nova Carta no final dos anos 1990. Também, se faz um estudo sobre bens de domínios públicos para diferenciá-los dos bens de domínios públicos urbanos.

No capítulo seguinte, o estudo concentra-se na questão do que vem a ser uma política pública, seus objetivos e sua importância na organização da cidade. Mais adiante se analisa a relação da ocupação do meio ambiente com as lesões provocadas, buscando caracterizar as formas de reparação e os agentes responsáveis por esses danos.

Na sequência é feita uma análise com base na Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alex para justificar o direito ao meio ambiente saudável como um direito fundamental. Então procura-se demonstrar como meio ambiente é tratado no ordenamento constitucional para em seguida conceituar o meio ambiente e enfatizar a importância do direito urbanístico e do urbanismo na organização da cidade. O capítulo contempla ainda a participação popular e a gestão democrática como instrumentos de proteção do espaço urbano.

O último capítulo traz um estudo de caso sobre o Canal da Mendonça Júnior e o ordenamento urbano da área central de Macapá. Ele objetiva a compreensão da dinâmica que envolve a ocupação desse espaço, com base em informações colhidas de investigação feita pelo Ministério Público, onde se analisou documentos e depoimentos de representantes dos órgãos públicos federal, estadual e municipal.

Faz-se uma análise final dos capítulos, apresentando considerações e sugestões como consequência da dialética do próprio estudo.

1. CIDADE, URBANIZAÇÃO E URBANIFICAÇÃO

1.1 ORIGEM E CONCEITO DA CIDADE

A análise sobre o processo de formação da cidade revela o quanto esse espaço vai se transformando na principal área de aglomeração humana e importante centro de decisões políticas e econômicas, bem como, no palco de manifestações sociais e culturais.

Numa breve contextualização do surgimento da cidade é possível identificar algumas etapas de sua evolução (pré-urbana, pré-industrial e industrial).

Inicialmente, o homem começou a se fixar num determinado espaço, ou seja, deixou de ser nômade para ser sedentário no momento em que houve escassez da caça (atividade muito praticada). O nomadismo possuía como estrutura a mudança de território em função das influências climáticas que impunham o deslocamento do grupo e dos animais caçados, o que determinava a sobrevivência da comunidade. Nessa linha, Carlos (1992, p. 60):

Com o fim do quarto período glaciário, ocorrido entre 12.000 e 10.000 a.C., as zonas quentes do Oriente Próximo, berço da civilização, passaram por um período de seca. Essa modificação climática afugentou a caça, obrigando o homem a procurar outras fontes de alimento.

No fim do quarto período glaciário, a prática da caça se tornou mais difícil, levando o homem ao domínio de técnicas que possibilitaram sua fixação no território, e como consequência, levando-o ao sedentarismo. Uma nova relação com o espaço se inicia. Os constantes deslocamentos com o intuito de se obter as condições necessárias para sobrevivência não foram mais tão primordiais, haja vista a criação de uma estrutura que mantinha a comunidade fixa, o que deu origem ao espaço habitado e organizado.

A partir do momento que o homem se tornou sedentário, passou a praticar atividades como da agricultura e criação de animais (pecuária). Em função desse modelo, uma nova configuração territorial ganhou forma, sem a necessidade de constantes deslocamentos. Num primeiro momento a fixação se

deu às proximidades dos vales fluviais para garantir à sobrevivência e os recursos provenientes dos rios, e daí em diante, por volta de 6.000 anos a.C., com as inovações técnicas, com o trabalho do arado etc., algumas cidades começaram a surgir às margens dos rios Tigre, Eufrates (Mesopotâmia), Nilo (Egito), Indo (Índia), também no rio Hucango (China), (CARLOS, 1992).

O povoamento dessas áreas se intensificou e toda uma estratégia de ocupação foi criada, como o desenvolvimento de técnicas de irrigação, a instalação de postos de defesa às margens dos rios, o desenvolvimento gradativo do comércio – já que se iniciou um incipiente processo de produção excedente –, a formação de uma relativa divisão do trabalho (tarefas), além de maior organização política e social. Nesse momento, ainda não se podia falar em cidade, ao menos como se conhece hoje. Porém, já se percebia uma organização mais complexa no período das constantes circulações humanas. De acordo com Sposito (1994, p. 14):

Isto ocorreu da seguinte maneira: em primeiro lugar, o desenvolvimento na seleção de sementes e no cultivo agrícola foi, com o correr do tempo, permitindo que o agricultor produzisse mais que o necessário para sua manutenção. Começou a haver um excedente alimentar. Isto permitiu a alguns homens livrarem-se das atividades primárias que garantiram a subsistência, passando a se dedicar a outras atividades. A produção do excedente alimentar é, portanto, condição necessária – embora não seja a única – para que efetivamente se dê uma divisão social do trabalho, que por sua vez abre a possibilidade de se originarem cidades.

Com o avançar dos tempos, as vilas foram sofrendo um processo de crescimento demográfico e algumas evoluíram à categoria de cidades, ganhando cada vez mais importância no espaço produtivo e nas relações de circulação, lazer, trabalho e moradia. A divisão do trabalho começou a ganhar contornos mais definidos, pois, os vários setores da estrutura da comunidade começaram a se delimitar: os administradores, os comerciantes, os caçadores, agricultores etc.

No período medieval às cidades são cercadas acentuando o contraste entre campo e cidade. O modo de vida intra-muro vai se sustentar na atividade comercial e na localização da classe mais abastada, enquanto o extra-

muro, na produção tipicamente agrária e pobre. Por mais que o senhor feudal se apoiasse nos camponeses e, conseqüentemente, a cidade medieval estivesse intimamente ligada ao campo, essa relação vai se rompendo e o dualismo campo e urbano vai, cada vez mais, ganhando contornos de diferenciação.

A cidade se transformou no centro de decisões e aglomeração populacional, além do espaço de circulação comercial. O campo, gradativamente, iniciou o processo de subordinação à cidade, ampliando a divisão e a função entre os espaços, e com o advento da industrialização e o surgimento da burguesia industrial essa dependência se consolidou. A atividade rural foi planejada nesse modelo, para atender às estratégias da cidade.

A civilização industrial provocou o fenômeno do excedente da produção (FIORILLO, 2008). Assim, a dicotomia envolvendo o espaço urbano e o rural se tornou mais evidente. A cidade foi construída como o espaço do trabalho livre, ao contrário do feudalismo, no qual, as terras pertenciam aos senhores feudais (SANTOS, 1994). Ainda segundo Santos (1994, p. 53): “A cidade aparece, então, como uma semente de liberdade; gera produções históricas e sociais que contribuem para o desmantelamento do feudalismo”.

Na esteira do que foi até aqui exposto, a cidade se tornou o centro de importantes debates e embates de ideias. A dominação, antes presente no modelo feudal ruiu. A concentração da população nesse espaço “novo” despertou o sentimento de manifestações e não-conformismo. Tornou-se mais fácil a disseminação de opiniões, o comércio se acentuou e, gradativamente, uma nova maneira de pensar o espaço e as relações se construiu.

A revolução industrial iniciada na Inglaterra e, posteriormente, disseminada ao restante do velho mundo, provocou uma aceleração na ocupação do espaço urbano. O modo de produção capitalista e o pensamento liberal ganharam força e passaram a definir as estratégias de dominação nos mais diversos setores. A pujança econômica verificada não atingiu todas as camadas da população e essa segregação se refletiu na construção dos espaços urbanos, bem como nas relações sociais.

A cidade ganhou contornos de modernidade, e se apresentou com um elevado grau de diferenciações e disparidades. Seu processo de apropriação e produção refletiu um pensar de acordo com os interesses envolvidos. Em sua maioria os interesses não convergiram para uma ocupação planejada e que atendesse o conjunto de sua população. O reflexo dessa postura foi o caos verificado tanto nos grandes, como nos médios e pequenos centros urbanos.

Mas, o que vem a ser de fato a cidade? Essa expressão tão utilizada e propagada nos mais diversos setores e veículos de discussão. Seja acadêmico, na mídia, ou até mesmo por seus moradores. Será que se tem a compreensão do que realmente venha a ser esse local?

Silva (2008, p. 26) ressalta a dificuldade que é conceituar cidade, destacando, porém, o conceito jurídico-político como o que mais se aproxima da concepção de cidades enquanto conjunto de sistemas, diz o mestre:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

E ressalta que um centro populacional ganha configuração de cidade quando presentes dois elementos essenciais, são eles:

(a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc) (SILVA, 2008, p. 26).

A divisão em classes e a união ideológica de um determinado número de habitantes e a presença de um conjunto de instituições; a divisão do trabalho (comerciais e industriais) em distinção ao campo, associada a uma economia autônoma e permanente que geram direitos e demandas de consumo específico são alguns critérios que somados definem a cidade (MARRARA, 2007).

Para Marrara (2007), a importância dos elementos físicos como condição para identificação da zona urbana, está disposta no art. 32, §1º, do Código Tributário Nacional

[...] a configuração da área urbana dependerá dos seguintes “melhoramentos”, “mantidos ou construídos pelo poder público”: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para a distribuição familiar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 Km do imóvel considerado” (MARRARA, 2007, p. 163).

Sposito (1994, p. 64) esclarece ser a cidade:

[...] o lugar onde se concentra a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala - a industrial -, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo.

A cidade se configura, nesse sentido, como fruto das relações humanas, das transformações e interesses da realização antrópica, de acordo com o momento histórico. Carlos (1992, p. 90-91), reforça esse posicionamento:

O que temos como horizonte é o processo de reprodução da cidade e do urbano de um lado e a produção de um modo de entendimento desse fenômeno a partir do modo de vida urbano, do cotidiano, valores, cultura, etc., de outro. A cidade é uma realização humana, produto e obra, por isso tem a dimensão do movimento da vida humana. Diferencia-se do campo não apenas pelas atividades, mas enquanto construção/realização de um espaço que se distancia da natureza, sem contudo perder sua dimensão natural. A cidade, através do trabalho humano, transforma-se constantemente e, como decorrência, modifica a vida do cidadão, seu cotidiano, suas perspectivas, desejos e necessidades, transforma as relações com o outro e suas relações com a cidade redefinindo as formas de apropriação e o modo de reprodução do espaço.

Para Marques (2010) a cidade se apresenta como um ecossistema, mesmo não sendo natural, onde o homem se destaca e constrói nesse meio com o intuito de atender suas necessidades. E ressalta:

“É a formação resultante das relações (atividades) entre aglomeração de seres humanos (comportamento cultural) e construções (formação de ocupação do espaço e sistemas de produção)” (MARQUES, 2010, p. 94).

Na sua avaliação, o conceito de cidade deve ser compreendido em seu aspecto dinâmico e não somente estático, haja vista ser constituído pelas transformações socioculturais e econômicas.

Ainda, alerta para não associar como sinônimos cidade e Município, pois:

Entendemos que o Município é a cidade à qual se reconheceu autonomia administrativa e legislativa e se deferiu governo próprio, com membros do Executivo e Legislativo eleitos por seus habitantes, na forma da lei. A partir de então, representará uma pessoa jurídica de direito público interno (MARQUES, 2010, p 95).

E trabalha a noção de que a cidade é um bem ambiental, já que para o autor, bem ambiental é:

[...] toda coisa, material ou imaterial, que relacionando-se com o homem, traz-lhe um benefício, referente (1) à preservação da vida, (2) ao seu bem-estar, à saúde e à segurança, ou, mais apropriadamente, à sadia qualidade de vida, tal como expressamente conclui o art. 225, caput, da Constituição Federal (MARQUES, 2010, p. 96-97).

Nessa linha de raciocínio sentencia que “[...] a cidade é o espaço urbano construído, com seus equipamentos, que o homem transforma em seu habitat, buscando a sadia qualidade de vida” (MARQUES, 2010, p. 97).

Medauar (2004) analisando o objetivo da política urbana destaca as funções sociais das cidades e nesse contexto, a cidade se reveste não apenas como o mero território geográfico e de aglomeração de pessoas, mas como o local onde a vida e as interações humanas se manifestam, através do lazer, do trabalho, da circulação, da habitação, do crescimento educacional e cultural.

Souza (2010) assevera que os temas relacionados à cidade, qualidade de vida, planejamento etc. estão intimamente associados e conclui:

Dessa forma, pode-se compreender a cidade como um local de aglomeração humana onde as pessoas desempenham atividades das mais diversas, agindo e interagindo entre si, buscando, na medida do possível, uma melhoria em suas qualidades de vida, pressupondo esta, necessariamente, de estudos técnicos voltados a tornar eficaz a função social da cidade, procurando compatibilizar os problemas apresentados pela urbe e os anseios de seus habitantes (SOUZA, 2010, p. 59).

O que se apreende dos conceitos expostos é que seja qual for o entendimento que se tenha com relação à cidade ela se amolda aos anseios e realizações humanas. Faz parte de um jogo de correlações de forças econômicas, sociais, culturais, jurídicas e ambientais, que refletem o momento histórico de produção do espaço e, por isso, está em constante transformação.

1.2 URBANIZAÇÃO E URBANIFICAÇÃO

O fenômeno da urbanização não se configura apenas por seu conceito demográfico, qual seja o crescimento maior da população urbana em detrimento da rural, nem tão pouco, pelo seu teor quantitativo representado pelo aumento do número de cidades. É evidente que a concentração populacional e a crescente presença de cidades estão ligadas a esse processo, mas, não se pode excluir as dimensões por trás do fenômeno. Para Becker (1991, p. 52-53) essas dimensões se traduzem em duas:

(a) a do espaço social, referente a um modo de integração econômica, capaz de mobilizar, extrair e concentrar quantidades significantes de produto excedente e, também, de uma integração ideológica e cultural, capaz de difundir os valores e comportamentos da vida moderna; (b) a do espaço territorial, correspondente ao crescimento, multiplicação e arranjo dos núcleos urbanos, cuja feição particular está vinculada ao seu papel no padrão geral de circulação do excedente, no planejamento estatal e na articulação deste com a sociedade local.

Essa integração econômica e ideológica irradia os valores e comportamentos padronizados e são incutidos nos indivíduos como indispensáveis, desempenhando o papel de pólo difusor de ideias e valores capitalistas, e alcançáveis apenas nas áreas urbanas, personificadas nas cidades. Além, da rede urbana que se estabelece pela articulação de um conjunto de centros com funcionalidades articuladas, refletindo e reforçando as características sociais e econômicas do território, o que se constitui numa dimensão sócio-espacial da sociedade (CORRÊA, 1989).

Milaré (2008, p. 49), porém, considera a urbanização como um fenômeno quantitativo associado à demografia, sendo “[...] o processo de incremento da população de uma cidade”. E ressalta a diferença para o urbanismo, que seria esse aspecto qualitativo, pois, reflete a “[...] adaptação da

cidade às suas funções tendo em vista a melhoria do meio físico e das condições necessárias à qualidade de vida [...]”.

Pinto (2010) reforça o caráter qualitativo do urbanismo quando o considera uma técnica de organização da ocupação do espaço urbano para abrigar as atividades necessárias à sociedade, sendo a política urbana o instrumento do urbanismo.

A urbanificação segundo Silva (2008, p. 27) se reveste como processo de correção da urbanização

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.

A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília. O termo “urbanificação” foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio.

O pensamento exposto acima, também se percebe em Milaré (2008, p.51) quando sustenta ser a urbanificação “[...] a confecção ou a transformação material de um equipamento urbano ou de um espaço da cidade, no intuito de construí-los, aperfeiçoá-los e dar-lhes uso correto”.

Portanto, enquanto a urbanização se traduz na desorganização, no caos sentido pelos cidadãos, a urbanificação se apresenta como sua retificação, que pode ser traduzida, tanto no planejamento de novas cidades, quanto em políticas públicas de reordenamento e revitalização dos espaços já deteriorados.

1.3 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL E A URBANIZAÇÃO

A apropriação do território brasileiro acompanhou a estratégia de expansão marítimo-comercial que envolveu Espanha e Portugal a partir do séc.

XVI. A metrópole portuguesa para expandir seu domínio e acumular mais riquezas intensificou o processo de exploração de suas colônias e o Brasil não ficou de fora desse processo.

As cidades foram sendo estabelecidas pela fachada litorânea como consequência da vulnerabilidade e acesso ao território pelas potências europeias rivais. Além de facilitar o comércio entre colônia e metrópole. As cidades litorâneas se transformaram no centro político e administrativo da colônia.

Andrade (1995, p. 41) reforça essa estratégia geopolítica nas formações das áreas de ocupação pelos lusitanos

O processo geopolítico se caracterizou, desse modo, pela ocupação de pontos esparsos, a princípio no litoral e, em seguida, nos eixos fluviais e nos caminhos, utilizando estes pontos como áreas de apoio à difusão do povoamento e da exploração do território. E o processo, iniciado no século XVI, tem tido continuidade até os dias atuais, no início do século XXI.

Portugal fundou inicialmente vilas que cresceram em importância econômica e populacional, sendo, posteriormente elevadas a categoria de cidades.

O acesso mais fácil ao litoral e o limite estabelecido aos lusitanos pelo Tratado de Tordesilhas ajudaram nessa configuração. Até hoje, as principais metrópoles e cidades brasileiras estão localizadas no litoral ou próximo a ele.

Mesmo com o surgimento e crescimento de cidades, não é correto afirmar que havia urbanização, pois, o modelo agrárioexportador presente, inclusive no final do séc. XIX e início do séc. XX, não transferia às cidades o poder de comando da economia. Esse pólo de comando estava nas oligarquias rurais e os núcleos urbanos eram áreas de comércio e estabelecimentos em processo incipiente de formação, além do que a população permanecia concentrada na zona rural. O modelo até, então implantado, se configurava no que ficou conhecido como economia de arquipélago. A Amazônia com a exploração da borracha; o Nordeste, com a produção da cana-de-açúcar e; o Sudeste, com a cafeicultura eram as “ilhas” de excelência que reforçavam o

interesse e o poder das elites oligárquicas da época. No dizer de Santos (1993, p. 26):

O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, pólos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo independentes.

As cidades ainda não se caracterizavam como o centro do poder e, sendo assim, não apresentavam uma organização espacial complexa, haja vista a grande massa da população se fixar no campo.

Essa realidade se alterou com a política industrial implantada pelo governo federal a partir da década de 1930, que iniciou uma série de medidas para incentivar a formação da classe burguesa concentrada nas cidades e estimular a migração às áreas urbanas. Têm-se, então, às bases do modelo urbanoindustrial, ampliado pelos governos posteriores. O modo de pensar o país veio das elites burguesas, agora concentradas no espaço urbano. A política econômica começou a ser direcionada pelos interesses do capital urbano, nesse momento, gradativamente, o campo sendo subordinando às cidades. Nesse sentido:

A partir dos anos 1940-1950, é essa a lógica da industrialização que prevalece: o termo industrialização não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como a criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamentos do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização. Essa nova base econômica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escala do País; por isso a partir daí uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de estados (SANTOS, 1993, p. 27).

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil foi o da industrialização, semelhante ao que vinha ocorrendo nos países desenvolvidos e, nesse processo, o fenômeno da urbanização transferiu um grande contingente de camponeses para as cidades.

Nesse momento surgiu um “novo” país, no qual o padrão de progresso acompanhou a criação e expansão de um parque industrial e, inevitavelmente, a concentração demográfica nas cidades, vistas como o grande “El Dourado” de oportunidades e riquezas, sobretudo, aos camponeses miseráveis e desalojados pela modernização da zona rural e política fundiária concentradora.

O contingente populacional expulso do campo se dirigiu e se aglomerou nas cidades que não estavam preparadas para absorver volume tão crescente. O resultado foi a série de problemas sociais, econômicos e ambientais que marcaram e marcam as cidades brasileiras.

A dicotomia entre uma minoria privilegiada e uma maioria vivendo na precariedade acabou por ligar-se a todas as formas de injustiça social. O estado de exclusão urbanística foi além da desigualdade de renda e das desigualdades sociais. Na cidade onde o espaço é fragmentado, a parcela da população que está em condições adversas acaba por ter diminuídas as oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. O gera espaços extremamente fragilizados e carentes:

Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades de emprego em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade transportar multidões, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, atingem a cidade como um todo (CYMBALISTA; ROLNIK, 2000, p. 03).

O meio ambiente natural foi sobrecarregado e transformado. A fauna e a flora foram substituídas sem o mínimo de planejamento. A natureza passou a ceder lugar para o concreto. As margens dos córregos foram ocupadas, o que contribuiu para as enchentes tão comuns nos centros urbanos. Bairros com melhores infraestruturas ganharam corpo, ao mesmo tempo em que a precariedade e deficiência habitacional se proliferaram. A população de baixa

renda foi se afastando das áreas centrais e se fixando na periferia, por terem preços mais em conta, quando não ocupadas como consequência de invasões.

1.4 CIDADES NA AMAZÔNIA E NO AMAPÁ

Na região Amazônica os portugueses seguiram à lógica de ocupação do restante do território. Aqui, as vilas e cidades foram fixadas às margens dos rios, principalmente o rio Amazonas, como estratégia para facilitar a vigilância da área. Também, houve a construção de fortes com o intuito de implantar núcleos militares e estimular o povoamento. Várias cidades amazônicas nasceram e cresceram em função dos destacamentos militares.

O crescimento das cidades e a aceleração da urbanização da região acompanharam o modelo de exploração capitalista adotado pelo governo brasileiro a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, dos governos militares pós-1964. A região se transformou numa fonte de recursos inesgotáveis e sua apropriação se tornou alvo de cobiça nacional e internacional.

O governo federal inaugurou uma poderosa estratégia de ocupação do território, com alguns instrumentos que reforçaram o caráter de controle técnico-político, implantando um sistema de redes de integração espacial que passaram por núcleos de colonização e estradas com o intuito de ligar/integrar a Amazônia com o restante do complexo nacional. Passou, através de decretos, a criar territórios nos quais exercia jurisdição absoluta e direito de propriedade, retirando dos estados o gerenciamento e o poder sobre os mesmos. Direcionou o fluxo migratório de outras regiões do país, sobretudo nordestinos e sulistas, visando ao povoamento e à formação da mão-de-obra para o capital do Sudeste atraído por mecanismos de subsídios dos bancos oficiais, Becker (1991).

Assim, diversos centros urbanos foram implantados ao longo das rodovias, núcleos esses que se assemelhavam mais as terras sem lei e desprovidas de quaisquer políticas públicas. Sem esperança, a população se dirigiu as capitais do norte em busca de melhores condições de vida, inchando essas cidades e contribuindo para o aumento dos problemas ambientais.

O início da exploração das terras amapaenses insere-se no contexto da própria colonização da Amazônia. Ainda no período da União Ibérica (1580/1640) foi criada a capitânia Cabo do Norte (1637), com o intuito de promover o povoamento da região. Em anos anteriores vários confrontos envolvendo potências européias ocorreram, o que estabeleceram uma série de fortificações como: Forte do Tórrego (1629), no Rio Manacapuru; Forte do Felipe (1630), entre os rios Matapi e Manacapuru (atual Vila Nova); Forte do Camaú ou Cumaú (1632); Forte do Araguari (1687); Fortaleza de Santo Antônio (1688), erguida no lugar do Forte de Camaú; Fortaleza de São José de Macapá (1782).

Essas fortificações refletiram os interesses das potências em consolidar posições e ter acesso a novos produtos (madeiras, gomas, óleos, cacau, urucum etc.).

A ocupação do Amapá ganhou impulso a partir do séc. XVIII, com acordos que visavam estabelecer fronteiras entre Portugal e França:

Esta colonização fez parte da política de ocupação da Amazônia, adotada pela Metrópole e comandada por Diogo de Mendonça Corte Real, que dirigia os negócios ultramarinos. Essa política preconizava a fortificação da fronteira, precaução contra a ambição dos franceses e o estabelecimento de povoações que seriam os elementos capazes de garantir a vida organizada e permanente que faltava e sem a qual não se realizaria, em definitivo, o velho programa de ali fixar a soberania luso-brasileira (TOSTES, 2006, p. 36).

As formações de aglomerações ao redor dos fortes começaram a se estimuladas para sedimentar o processo de ocupação da região, servindo de base para as futuras vilas e cidades.

A origem da cidade de Macapá está relacionada a um destacamento militar proveniente das ruínas da Fortaleza de Santo Antônio de Macapá, por volta de 1736. O início efetivo da colonização foi realizado por colonos trazidos da ilha de Açores pelo governador do Grão-Pará Francisco Xavier de Mendonça Furtado em 1751, sete anos depois era criada a vila de São José de Macapá:

No dia 4 de fevereiro de 1758, com a presença das autoridades e do povo tucujuense, numa praça denominada de São Sebastião, é

levantado o pelourinho, símbolo das franquias municipais, funda a Vila de São José de Macapá, na presença do ouvidor-geral do Grão-Pará, desembargador Pascoal de Abranches Madeira Fernandes, declarou solenemente criada e instalada a nova vila (VIDAL, 1983, p. 41).

A economia estava diretamente ligada à pecuária, a agricultura e o comércio, o que na realidade compunha a apropriação não só do espaço amapaense, bem como, o amazônico. Com a construção da Fortaleza de São José de Macapá (1782), ocorreu uma expansão no processo de ocupação da vila. No dia 6 de setembro de 1856, Macapá é elevada à categoria de cidade. Na visão da elite local seria o passo decisivo em direção a uma maior autonomia, ao mesmo tempo, que estimularia seu povoamento.

No dia 13 de setembro de 1943, o Amapá foi elevado à categoria de Território Federal, sendo desmembrado do Estado do Pará. No contexto nacional, vivia-se o regime de Estado Novo sob comando de Getúlio Vargas.

O Amapá não foi o único Território a ser criado, havia uma inspiração geopolítica orientada para o estabelecimento de um sistema mais adequado de segurança das fronteiras (RAIOL, 1992). Daí surgiu: Rio Branco, atual Roraima, desmembrado do Amazonas; Guaporé, atual Rondônia, desmembrado do Amazonas e de Mato Grosso; Ponta Porã, desmembrado de Mato Grosso; Iguaçu, desmembrado do Paraná e de Santa Catarina.

A gerência do Território do Amapá ficou subordinada ao governo federal que nomeou o primeiro governador o capitão do exército Janary Gentil Nunes, que transferiu a capital do território, antes localizada no município do Amapá, para Macapá. Estava sendo instaurada a dicotomia até hoje existente no espaço amapaense: a estagnação do interior e a centralização econômica, política e social na capital.

Surgindo com apenas três municípios (Amapá, Macapá e Mazagão), progressivamente sua organização político-administrativa vai sendo alterada com a criação de novos municípios: o Oiapoque (1945), Calçoene (1956), Santana, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes e Laranjal do Jari (1987) (PORTO; COSTA, 1999).

Com a Constituição Brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988, o território do Amapá passa a categoria de Estado. A transformação dá-se muito mais por pressões políticas internas, do que pelo desenvolvimento que pudesse garantir sua sustentabilidade. Com a promulgação da Constituição do Estado em 1991, novos municípios foram criados: Amapari, Serra do Navio, Cutias, Porto Grande, Pacuúba e Itaubal, posteriormente Vitória do Jari (1994) (PORTO; COSTA, 1999).

A fragmentação do território amapaense, não impediu a concentração populacional na capital. O aumento significativo da imigração gerou pressões em diversos setores, tanto na infraestrutura quanto socioeconômico, Macapá se tornou o principal destino do fluxo migratório.

De acordo com o IBGE (2010), o Amapá apresenta 669.526 mil habitantes, destes, 398.204 mil estão concentrados na cidade de Macapá. Os dados atuais refletem a primazia verificada desde o início do processo de colonização. Reforçando o papel da cidade como centro político e econômico, bem como, da pressão exercida ao meio ambiente urbano e a deterioração da qualidade de vida de seus habitantes.

1.5 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE, DA PROPRIEDADE E A CIDADE SUSTENTÁVEL

As cidades são o local onde desembocam a maioria dos conflitos e lutas de classes, problemas de infraestrutura e serviços públicos, bem como, às discussões para suas soluções. É nesse espaço que se concentra a grande maioria das populações, dos serviços e das atividades laborais.

É na cidade que as implicações ambientais se manifestam de forma direta. Os problemas são visíveis e reais, deixam de ser um mero discurso abstrato e se tornam problemas concretos, palpáveis e verificáveis.

Essas implicações, nos dias de hoje, independem do tamanho da cidade, pois, são cada vez mais comuns a todas, se diferenciando apenas na proporção de sua ocorrência.

A atuação antrópica fruto das relações econômicas, sociais e culturais importa constantes alterações na paisagem urbana, refletida, na maioria das vezes, num pensar à cidade sob ótica dos interesses do capital, o que acarreta subordinação do planejamento e ordenamento do território urbano a esses interesses, relegando a segundo plano a qualidade de vida de seus habitantes.

Nesse contexto o ordenamento jurídico pátrio procura através de uma série de medidas protetivas evitar ou minimizar os impactos do modelo adotado de apropriação do solo urbano.

A Constituição Brasileira de 1988 evidencia essa preocupação com o ordenamento do espaço urbano no capítulo II, título VII, que trata sobre a política urbana. O art. 182 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano como forma de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, entendidas como o acesso pela população à moradia, ao trabalho, ao lazer e a circulação (transporte), no intuito de alcançar o bem-estar de seus habitantes. Porém, não deixa claro o que vem a ser essas funções sociais.

Ainda, elege o plano diretor como o principal instrumento à política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, § 1º CF), materializando a função social da cidade e, conseqüentemente, o bem-estar da população.

É na legislação infraconstitucional, em especial no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) que veio dar eficácia ao princípio constitucional, a análise mais clara sobre a função social da cidade e da propriedade urbana estabelecida pelo plano diretor, isto é, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, levando-se em consideração as diretrizes estabelecidas no art. 2º e seus dezesseis incisos, a saber: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade; planejamento do desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos urbanos e comunitários; ordenação e controle do uso do solo; dentre outros.

Ainda sobre o art. 2º, vem estabelecendo que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...”.

Medauar (2004) ressalta a distinção entre as funções sociais da cidade e as funções sociais da propriedade urbana. Aquela põe a cidade como *locus* do espaço geográfico, palco de reunião e, especialmente, o espaço de lazer, habitação, trabalho, à circulação, enquanto a segunda estaria escorada no art. 5º, XXIII da Constituição Federal “a propriedade atenderá a sua função social”, delineando a finalidades de interesse geral na qual o direito individual de propriedade não apresenta mais caráter absoluto.

A Lei Orgânica do Município de Macapá em seu Título V – Do Desenvolvimento do Município, em seu Capítulo II, dispõe sobre a política urbana, ressaltando que a o objetivo a ser alcançado pela política de desenvolvimento urbano é de assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade em harmonia com as políticas sociais e econômicas do município. E em seu parágrafo único traz um conceito do que vem a ser essas funções sociais da cidade. Na letra da lei:

Art. 240. A Política de desenvolvimento urbano, a ser formulada e implementada pelo Município, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo Estado, tem por objetivo assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município.

Parágrafo único. As funções sociais da cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, abastecimento de gás, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, segurança, preservação, e recuperação do patrimônio ambiental, histórico e cultural. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ, 2010).

Conforme se observa, as funções sociais da cidade abrangem um conjunto de medidas que buscam levar à população significativa qualidade de vida. Medidas essas que perpassa pelo acesso ao lazer, saúde, trabalho, moradia, enfim, a um ambiente urbano saudável, conforme os ditames das Constituições Federal e Estadual.

Na sequência, traz medidas e instrumentos que podem ser tomadas pelo poder municipal pelo descumprimento da norma:

Art. 241. Para cumprir os objetivos e diretrizes da política urbana, o Poder Público poderá intervir na propriedade, visando ao cumprimento de sua função social e agir sobre a oferta do solo, de maneira a impedir sua retenção especulativa.

Parágrafo único. O exercício do direito de propriedade e do direito de construir fica condicionado ao disposto nesta Lei Orgânica, no Plano Diretor e à legislação urbanista aplicável.

Art. 242. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, servindo de referência a todos os agentes públicos e privados.

§ 1º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 2º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 3º É facultado ao Município, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

(...)

(LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ, 2007).

Outro exemplo que se pode destacar sobre a função social da cidade nos moldes aqui discutidos, refere-se ao uso do solo urbano, pois, “O solo urbano é, assim, o espaço em que se desenvolvem as funções sociais da cidade, que consistem nas várias formas de uso e ocupação...” (SILVA, 2009, p. 273).

Nessa linha, o zoneamento urbano se revela como instrumento jurídico essencial, haja vista, se revestir da fragmentação do território municipal com finalidade à destinação da terra, bem como, o uso do solo. Instituído a qualificação do solo (urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural) e, repartindo o território do município em zonas de uso (SILVA, 2009, p. 271).

No caso do Município de Macapá, o Plano Diretor instituiu em seu Título III – Da Estrutura do Município -, mas precisamente no art. 69, que trata sobre criação do macrozoneamento como forma de estruturar o Município e

garantir a ocupação equilibrada do território, bem como, o desenvolvimento não predatório das atividades, como se dará utilização do solo. Para fins do presente trabalho, cabe destacar o relacionado à temática urbana, nesse caso, o disposto no Capítulo V – Da Zona Urbana, em especial os artigos 77 a 80, referentes à sua composição e conceitos básicos:

Art. 77. Zona Urbana é a área no Município de Macapá destinada ao desenvolvimento de usos e atividades urbanos, delimitada de modo a conter a expansão horizontal da cidade, voltada a otimizar a utilização da infra-estrutura existente e atender às diretrizes de estruturação do Município.

Art. 78. A implementação da Zona Urbana visa:

- I - ordenar a cidade de modo a propiciar melhor qualidade de vida para todos os seus habitantes;
- II - valorizar o patrimônio ambiental urbano;
- III - distribuir bens e serviços essenciais para a saúde e o bem-estar da população de forma equânime.

Art. 79. São prioridades para a Zona Urbana:

- I - indução ao adensamento e à densificação das áreas mais bem dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos;
- II - indução ao parcelamento de glebas e à ocupação dos vazios urbanos prioritariamente com a promoção de habitação popular, possibilitando maior integração das áreas;
- III - proteção e recuperação das áreas de ressaca;
- IV - delimitação de áreas de interesse ambiental, turístico, social, institucional e comercial;
- V - negociação com a INFRAERO visando o aproveitamento de parte da área desocupada sob domínio da empresa, para ocupação por habitação e equipamentos integrados à malha urbana;
- VI - definição de áreas prioritárias para implantação de infra-estrutura e distribuição de equipamentos públicos;
- VII - criação de mecanismos para reverter ganhos com a ocupação de áreas privilegiadas para provisão de infra-estrutura em áreas desfavorecidas ocupadas por população de baixa renda;
- VIII - identificação de áreas que possibilitem criar alternativas de lazer para os habitantes e visitantes associadas à proteção ambiental e geração de trabalho e renda.

Art. 80. A Zona Urbana é dividida em:

- I - subzonas de ocupação prioritária;
- II - subzonas prioritárias para implantação de infra-estrutura urbana;
- III - subzonas de fragilidade ambiental;
- IV - subzonas de estruturação urbana;
- V - subzonas de proteção especial;
- VI - subzonas institucionais;
- VII - subzonas de restrição à ocupação.

Parágrafo único. A delimitação das subzonas urbanas está apresentada no Mapa 6, no Anexo I desta lei. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ, 2007).

Na Constituição do Estado do Amapá a política urbana vem delineada no capítulo II, seção I, que trata do desenvolvimento urbano e

prescreve como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 194. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, observados os princípios fixados pela Constituição Federal, e ainda:

§ 1º O exercício do direito de propriedade do solo urbano atenderá a sua função social, condicionada às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

§ 2º A política urbana deve garantir aos idosos, as gestantes e as pessoas portadoras de necessidades especiais facilidade plena de acesso aos bens e serviços de uso coletivo, públicos e privados, em especial nos meios de transporte.

§ 3º As empresas de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros devem reservar 04 (quatro) vagas em cada viagem a ser realizada, qualquer que seja o destino, aos idosos inseridos no inciso II do art. 223 (CONSTITUIÇÃO, 2011).

Nesse diapasão, fazendo uma análise sistemática da Constituição Estadual com os demais ordenamentos jurídicos, pode-se entender como sendo o bem-estar, mencionado no artigo em questão, o conjunto de direitos sociais previstos no art. 5º - D: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição Federal e desta Constituição” (CONSTITUIÇÃO, AMAPÁ, 2011).

Além dos direitos citados, a Constituição estadual manifesta um rol de princípios fundamentais em seu art. 2º, que não se esgotam, pois descreve “São princípios fundamentais do Estado, dentre outros constantes, expressa ou implicitamente na Constituição...”. Para garantir o bem-estar, os princípios devem nortear a norma constitucional e embasar o ordenamento infralegal. Alguns deles são importantes para serem destacados:

(...)

II - a defesa dos direitos humanos;

III - defesa da igualdade;

(...)

VII - a defesa do meio ambiente e da qualidade da vida;

VIII - garantia da aplicação da justiça e da distribuição de rendas;
(CONSTITUIÇÃO, 2011)

Portanto, defender os direitos humanos em sua plenitude; garantir a igualdade à população; tutelar o meio ambiente com a construção de políticas públicas que garantam um sistema de serviços eficiente para a manutenção da sadia qualidade de vida, com aplicação da justiça e melhoria da renda, além de sua melhor distribuição, são fundamentos norteadores a serem seguidos por todos.

Nessa linha, se faz imperioso trazer à baila o disposto na lei orgânica do Município de Macapá, que demonstra como o bem-estar deve ser alcançado. Em seu art. 1º, prescreve os princípios fundamentais a serem seguidos:

(...)
 II - a cidadania;
 III - a dignidade da pessoa humana;
 IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 (...)
 (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ, 2010).

E segue, em seu art. 2º, deixando claro qual o objetivo fundamental a ser alcançado:

Art. 2º O Município de Macapá tem como objetivo fundamental, a construção do bem-estar do cidadão que nele vive, para que possa consolidar uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e superar as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos e discriminações. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ, 2010).

Entende-se pelo exposto, que a função social da cidade e o bem-estar da população urbana estão intimamente ligados. A política de desenvolvimento urbano para alcançar a função social da cidade deve promover a sensação do bem-estar de seus habitantes (FIORILLO, 2008). E analisando o tema, afirma o autor que deve o Estado proporcionar os direitos esculpidos no art. 5º da Constituição Federal (à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade), além de um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais (a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, a assistência aos desamparados) conforme o art. 6º de nossa Lei maior.

E afirma: “Em linhas gerais, a função social da cidade é cumprida quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o art. 225 preceitua” (FIORILLO, 2008, p. 291).

Ainda, aponta o autor quais seriam as principais funções sociais da cidade, a saber: “a) da habitação; b) da circulação; c) do lazer; d) do trabalho e e) do consumo”.

Sant’anna (2007, p. 152) sobre o tema assevera:

[...] a função social de uma determinada cidade compreende, necessariamente, o oferecimento efetivo e de boas condições de moradia, transporte, recreação e condições satisfatórias de trabalho aos seus moradores, para que o bem-estar seja definitivamente alcançado por todos.

Na busca do bem-estar e melhor aproveitamento dos espaços da cidade, a função social da cidade se relaciona diretamente com a função social da propriedade, daí a análise em conjunto dos dois princípios neste trabalho, pois para se atingir o melhor equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida, se faz essencial o aproveitamento da propriedade sem prejudicar a coletividade.

Sobre os princípios, Humbert (2009) afirma serem quatro os princípios específicos do Direito Urbanístico. Para tal afirmação, extraiu da análise do ordenamento constitucional e infraconstitucional, os seguintes: o da função social da propriedade urbana; o da função social das cidades; o do planejamento urbano e o da gestão democrática da cidade.

O primeiro, com previsão nos art. 182; art. 5º, XXIII e 170, III, da CF, art. 39 do Estatuto da Cidade e 1.228, §1º do Código Civil. O segundo princípio está esculpido no art. 182 da Constituição Federal e no art. 2º do Estatuto da Cidade. O terceiro, com previsão no Estatuto da Cidade (art. 2º, IV), se caracteriza na base da Política Urbana, como o prescrito na CF (art. 182) e da ordem econômica (art. 175). O quarto e último princípio, para o citado autor, está positivado no Estatuto da Cidade (art. 2º, XIII), cuja instrumentalização é delineada no art. 43 do mesmo diploma legal.

E seguindo sua análise, enfatiza a busca do bem-estar comum como a última instância da função social das cidades, nas palavras do autor:

O bem comum é o fim precípua, é inerente ao próprio Estado Social Democrático de Direito. Consubstancia-se no conjunto de condições sociais que possibilitam a felicidade coletiva. Enfim, é o fazer algo em benefício de todos.

Da ordem posta, extraem-se duas acepções, dois conceitos jurídicos de bem comum. No plano infraconstitucional, a expressão bem comum está inserta no art. 5º da LICC, que dispõe que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” Portanto trata-se de método da lei.

No plano constitucional é referido pelo art. 3º da CF, de onde pode extrair o seu conteúdo mínimo que lhe confere densidade normativa (...) (HUMBERT, 2009, p. 58-59).

E encerra: “Disto decorre uma série de implicações, incluindo o dever de todos, em especial do Estado, de assegurar o cumprimento desta norma, pena de incidência da sanção correspondente”, Humbert (2009, p. 59).

Com relação à propriedade urbana, por exemplo, incluída no conjunto de direitos fundamentais esculpido no art. 5º de nossa Lei maior e constante do já mencionado art. 182, para alcançar sua função social e atender a política de desenvolvimento urbano deve se sujeitar a cumprir às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º). Nesse caso, a propriedade não pode servir apenas aos interesses do proprietário particular e sim, atender os interesses da coletividade.

Dallari (2007), analisando a Constituição Federal, afirma que, além de consagrar o princípio da função social da propriedade, institui um parâmetro para sua compreensão, delineado por um conjunto de medidas a serem implantadas, presentes no plano diretor. Daí sua importância estratégica, pois, é nele que será estabelecido se a propriedade cumpre ou não sua função social.

Campos Júnior (2011), também compartilha do caráter não absoluto do direito de propriedade, pois para ele, a Constituição Federal de 1988 não deu guarida ao direito de propriedade quando desvinculado de sua função social. E ainda, traz à colação o art. 1.228 do Código Civil, lembrando a inclusão

da função social como pertencente ao direito de propriedade. De acordo com o autor:

Forçoso concluir, pois, que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual absoluto, porquanto a inserção do princípio da função social lhe modificou a natureza. Fato que revela o abandono do individualismo jurídico é o tratamento do direito de propriedade dado pelo art. 1.228 do novo Código Civil (Lei 10.406/02), que, acolhendo a linha socializadora de nossa Constituição, inseriu, na definição do direito de propriedade, o conceito de função social (...) (CAMPOS JÚNIOR, 2011, p. 163).

O referido dispositivo além de fazer referência à finalidade social que deve ter a propriedade, ainda dispõe sobre uma série de medidas que podem ser tomadas caso não haja esse comprometimento do proprietário. Assim, prescreve a legislação infraconstitucional:

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.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (Código Civil e Constituição Federal, 2011).

No parágrafo inicial, são ressaltadas pelo legislador as finalidades do exercício do direito de propriedade, quais sejam: econômicas e sociais. Ao mesmo tempo, o exercício do direito não poderá confrontar o equilíbrio ambiental, seja no espaço rural, quanto na cidade. Também, são proibidas ações por parte o proprietário que prejudiquem terceiros (§ 2º). É prevista pelo legislador a perda definitiva da propriedade, quando aplicado o instituto da desapropriação ou a

perda temporário em relação à requisição (§ 3º). E encerra o artigo com a previsão da perda do bem, no caso em que por mais de cinco anos de posse exercida por um número significativo de pessoas, após a verificação da existência de serviços e obras de interesse social e econômico relevante.

Nessas condições, a lei prevê o pagamento de justa indenização e sentença de registro da área em nome dos possuidores, proferida pelo magistrado.

Figueiredo (2005), tratando sobre o tema, reforça a importância dos princípios constitucionais sujeitando a disciplina urbanística quando "... consagradores da propriedade individual com suas limitações, no que tange ao interesse social e à função social da propriedade...". Continua a autora "O direito de propriedade continua assegurado. Entretanto, também o está, o direito coletivo e/ou difuso, que é atendido pela função social da propriedade (art. 5º, incisos XXII e XXIII)".

A limitação da propriedade individual aparece também no art. 170 de nossa Lei maior que trata sobre a ordem econômica "[...] fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...); II - propriedade privada; III - função social da propriedade; (...)."

Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro recebe a propriedade privada, desde que não entre em colisão com o direito coletivo (Figueiredo, 2005).

Humbert (2009, p. 127) reforça o posicionamento no qual a ordem urbanística impõe limitações à propriedade, como também deveres ao proprietário, quando em colisão aos interesses coletivos:

A ordem urbanística, lembre-se, diz respeito ao meio ambiente urbano, à tutela dos espaços habitáveis, consubstanciando limitações estabelecidas à propriedade e deveres ao proprietário, assinalando ou delineando o perfil mesmo do direito de propriedade, em favor dos interesses da coletividade. Mas não só. Impõem deveres aos detentores do título de domínio ou quem exerça todas as faculdades ou algumas a este inerente. Dentro destes deveres há de estar incluindo o de proteção à fauna, flora, ao ar, às águas etc.

Para Marques (2010, p.189) a função social da propriedade:

[...] implica o uso da propriedade em benefício da comunidade ou, mais precisamente, implica o uso da propriedade sem que dele advenha ou possa advir algum prejuízo para a comunidade. O exercício do direito de propriedade está limitado ao atendimento das normas ambientais, pois só assim a função social dela poderá ser atendida.

Nessa linha Humbert (2009, p. 106) assevera que:

[...] a função social da propriedade implica um ônus ao particular proprietário do bem, mas que não exclui, não altera o conteúdo mínimo do direito de propriedade, não talha a liberdade e a exclusividade no exercício deste direito de uma ordem constitucional econômica capitalista, fundada na propriedade e que protege e incentiva a livre iniciativa (CF, art. 170).

E conclui:

Assim, a função social da propriedade delimita, em parte, o direito de propriedade, sendo decorrência da equação entre o Estado Democrático de Direito constituído sob a égide da proteção a direitos individuais e pelos ditames de justiça social e do asseguramento de uma existência digna para todos (2009, p. 106).

O proprietário não perde seus direitos sobre o bem, até porque a propriedade faz parte do rol dos direitos fundamentais esculpidos no caput do art. 5º da Constituição Federal. O que vai relativizar é justamente como será a fruição desse direito, haja vista a mudança na compreensão dos direitos sobre a propriedade que perde o caráter tradicional, eminentemente individualista. Agora, limitações são criadas na medida em que não se poderá ferir o interesse da coletividade.

Diante o exposto, percebe-se que do ponto de vista normativo, existe a preocupação com a ocupação do espaço urbano, de forma que garanta os direitos esculpidos nas Constituições Federal e Estadual, principalmente o que estabeleça um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Há o entendimento que se deva melhorar a infraestrutura, levar melhor qualidade de vida à população, aperfeiçoar a distribuição de serviços públicos, proteger as áreas ambientais mais sensíveis, bem como o parcelamento do solo para fins de atividades turísticas, comerciais, ambientais, sociais etc.

Porém, o que se observa na prática é a ausência de medidas positivas por parte dos gestores para concatenar o previsto na legislação com a real situação dos habitantes da cidade de Macapá. Por mais que se queira acreditar em ações realizadas para um melhor ordenamento do espaço. Essas ações muitas vezes são praticadas de forma isolada, sem atender a maior parte da população e, geralmente, beneficiam grupos particularizados, em especial, com a valorização imobiliária. Enquanto as áreas centrais recebem os melhores serviços e atenções, os espaços mais distantes, que recebem hoje o maior contingente populacional em virtude da extrema valorização do solo urbano da área central em detrimento da periférica, ficam despojados do mínimo necessário para manter a dignidade humana.

Portanto, ainda constata-se um abismo significativo entre o que prega a legislação e o que está posto no caso concreto.

Apesar da distorção apresentada, com a divisão do solo urbano e sua ordenação, é possível a preservação ambiental nas áreas urbanas, alcançando a melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, o bem-estar de seus habitantes. Tendo, assim, cumprida a política urbana o princípio constitucional da função social da cidade.

A construção da cidade sustentável só será possível com a implantação ao máximo das condições necessárias para melhorar a sadia qualidade de vida de seus habitantes. A discussão, até aqui apresentada, reforça essa condição, pois o desenvolvimento de uma política urbana séria, levando em consideração as particularidades de cada cidade é o que pode aproximar a teoria da prática de um melhor aproveitamento e, por conseguinte, bem-estar coletivo.

Morand-Deville (2009) discorrendo a respeito da Cidade Sustentável explica que mesmo sendo consagrado em Estocolmo e no Rio, o conceito de desenvolvimento sustentável não se referia especificamente à cidade, porém, gradativamente esse conceito vai se estendendo a esse espaço.

Cita como exemplos as Convenções das Nações Unidas sobre os “assentamentos humanos”. E comparando a primeira, Habita 1 (Vancouver – 1976), com a segunda, Habita II (Istambul – 1996), afirma ser essa a mais significativa, por trazer um volume de compromissos e recomendações que traduzem melhor a preocupação pelo espaço da cidade. Inclusive, apresentando um conceito diferenciado, nas palavras da autora:

Não se trata de “cidade”, mas de um conceito ao mesmo tempo mais amplo e mais estreito: o de “assentamento humano”, cuja sustentabilidade repousa no uso racional dos recursos, na igualdade das chances para os grupos vulneráveis e desfavorecidos, no estabelecimento de uma vida saudável, em harmonia com a natureza e o patrimônio, a melhora da qualidade de vida [...] (MORAND-DEVILLER, 2009, p. 351).

E continua a autora, ao lembrar quando a cidade passa a ser mencionada pela organização internacional...

Após uma sessão extraordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, em junho de 2001, adotou-se uma Declaração sobre as cidades e outros assentamentos humanos neste novo milênio, que reafirma os compromissos firmados, reconhece os progressos feitos, mas não deixa de frisar as dificuldades para sua efetivação: a pobreza continua generalizada e notou-se “com preocupação que um dos principais obstáculos para a prática do Programa para o Habita é o abismo encontrado entre os compromissos assumidos em Istambul e a vontade política de cumprir esses compromissos” (MORAND-DEVILLER, 2009, p. 351).

Acrescenta a autora:

Repensar a cidade em termos de fraternidade social, prevenir as catástrofes econômicas engendradas pelo desconhecimento da fratura social, das desigualdades e da miséria crescentes, essa é uma das principais responsabilidades dos governantes, que têm as cidades como terreno para experimentos privilegiados (MORAND-DEVILLER, 2009, p. 354-355).

Nessa linha, a concepção do desenvolvimento sustentável é aplicada a cidade sustentável. Uma cidade que gere a sensação de prazer a seus moradores, onde fruição de seus espaços seja plena.

A legislação brasileira incorpora no já citado art. 2º do Estatuto da Cidade, em seu inciso I, uma expressão nova, qual seja: cidades sustentáveis, (MEDAUAR, 2004).

A própria legislação se incumbem de explicar como alcançar o direito a cidades sustentáveis. Assim, as presentes e futuras gerações devem ter acesso a um conjunto de direitos como: à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, e ainda, ao trabalho e ao lazer.

Sendo assim, Medauar (2004) dá o seguinte conceito: “Por cidades sustentáveis pode-se entender aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”.

A partir da discussão exposta infere-se que o desenvolvimento da política urbana tem por escopo oferecer efetivamente boas condições de moradia, transporte, lazer e de trabalho. No aspecto ambiental, a garantia da sadia qualidade de vida se efetivará através de um conjunto de medidas que satisfaçam o estado completo de bem-estar físico, mental e social da coletividade. Os investimentos públicos deverão ser empregados resultando adequadas condições de alimentação, habitação, educação, saneamento, renda, meio ambiente etc. (SANT’ANNA, 2007). Só assim, se alcançará a função social da cidade e sua sustentabilidade.

1.5.1 A CARTA DE ATENAS

Nas três primeiras décadas do século XX, na Grécia, foi assinada a Carta de Atenas, quando da reunião do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), com o objetivo de dar um novo rumo ao urbanismo europeu, que acabou por influenciar, o restante do mundo, inclusive o Brasil (BERNARDI, 2006).

É nesse documento que surge o entendimento de que a organização da sociedade na cidade contemporânea dar-se-ia através da habitação, do trabalho, da circulação e da recreação, autônomas entre si, portanto, as funções sociais da cidade ganham sua força enquanto funções do espaço urbano, na Carta de Atenas (BERNARDI, 2006).

O desenvolvimento tecnológico traz um repensar sobre as funções sociais da cidade, na medida em que se percebe que esse espaço não se traduz apenas por sua configuração territorial. O modelo funcionalista articulado com ênfase no zoneamento do uso do solo, típico da discussão presente a partir de 1933, passa a ser questionado (KANASHIRO, 2004). A ideia de homogeneização do espaço urbano viabilizada por diretrizes e metas sustentadas mediante estatísticas e dados, acabou por desconsiderar as especificidades do lugar. Daí, a necessidade de se rediscutir a cidade enquanto um espaço de relações humanas que interagem numa correlação de forças refletidas dialeticamente no espaço.

Na esteira da discussão em destaque, uma nova Carta de Atenas, em 2003, é apresentada. Com uma visão mais humana, procura alterar a percepção da cidade como um local sem “vida”. A nova concepção é mostrá-la como sendo dinâmica, prepará-la para o século XXI, fora dos moldes urbanísticos tradicionais. Sendo assim, a cidade se transforma no espaço de interrelação entre cidades pequenas e grandes, sem excluir a zona rural, numa rede de conexão envolvendo diversas escalas – local, regional, nacional e internacional, com intuito de gerar melhores condições e sobrevivência a seus ocupantes. Um espaço construído historicamente, com seus valores e culturas; articulado com outras cidades através de uma rede funcional, que leve a seus habitantes melhor qualidade de vida (KANASHIRO, 2004).

A nova Carta de Atenas amplia as funções das cidades, de quatro (estabelecida na de 1933), para dez. Ressaltando as qualidades que uma cidade deve apresentar para gerar o bem-estar aos que nela habitam. São elas: a cidade para todos, participativa, a cidade refugio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica (BERNARDI, 2006).

Portanto, mesmo surgindo de uma perspectiva europeia, as diretrizes e concepções esculpidas na nova Carta de Atenas, podem e devem servir àqueles que almejam uma cidade construída nos moldes da racionalidade, aqui entendida como ações de participação popular, planejamentos e execuções

mediante instrumentos que culminem com um espaço planejado na sustentabilidade e que reflita na melhoria da qualidade de vida a seus moradores.

1.6 CIDADE E DOMÍNIO PÚBLICO URBANO

O atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, tão preconizado pela Lei nº 10.257/01, perpassa pelo direito de fruição dos diversos espaços da cidade. Essa fruição muitas vezes se torna impossível em virtude da utilização do solo urbano de maneira equivocada, agravada, geralmente, pela omissão do poder público e órgãos responsáveis pelo ordenamento urbano.

A cidade apresenta, também, um conjunto de bens denominados de públicos. Não compete neste trabalho esmiuçar a temática sobre bens de domínio público urbano, mas se faz necessário um breve relato sobre seu significado e sua importância à confecção de uma política pública urbana que leve a melhoria da utilização dos espaços públicos da cidade por todos os seus moradores.

Inicialmente é importante uma explanação sobre a temática relacionada aos bens de domínios públicos para diferenciá-los dos bens de domínios públicos urbanos.

Os bens de domínios públicos estão disciplinados no Código Civil – Lei 10.406/02, capítulo III, arts. 98-103. Preceitua o art. 99 que

São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (Código Civil e Constituição Federal, 2011).

Para essa classificação tripartite (uso comum do povo, uso especial e dominicais) consoante Di Pietro (2008) adotou-se o critério da destinação ou afetação jurídica. De acordo com a eminente professora...

[...] os da primeira categoria são destinados, por **natureza** ou por **lei**, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos...; os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda [...]
(DI PIETRO, 2008, p. 632).

Os bens de uso comum do povo pertencem à pessoa jurídica de direito público interno, mas que podem ser utilizados, de forma gratuita ou onerosa, sem restrição, pela coletividade, desde que cumpridas às condições impostas pelos regulamentos administrativos (DINIZ, 2004). São exemplos desses bens as praças, ruas, jardins etc.

Os bens de uso especial são aqueles utilizados pela própria Administração, seja, federal, estadual, municipal, incluindo aí suas autarquias. São as escolas, repartições, quartéis etc.

Já os bens dominicais são os que constituem o patrimônio de quaisquer pessoas jurídicas de direito público interno, como objeto de direito real ou pessoal, daí serem denominados, também, bens de domínio privado do Estado (DI PIETRO, 2008). São àqueles em que se a lei não dispuser em contrário pertencerem às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (CC, art. 99, parágrafo único).

Com relação à discussão exposta, dos bens, os que mais interessam são os de uso comum do povo e o de uso especial, haja vista à cidade refletir o espaço no qual as manifestações sociais, políticas, econômicas etc. convergirem para sua melhor utilização e esses bens acabam por serem disputados e apropriados, na maior parte das vezes, de maneira inapropriada, causando uma série de transtornos e afetando sua fruição pelos habitantes.

Nesse sentido, é que se constrói o conceito de bens de domínio público urbano, pois, no dizer de Marrara (2007, p. 157)

[...] o domínio público urbano é tomado como o conjunto de bens públicos, de uso comum e de uso especial, de propriedade tanto municipal quanto estadual ou federal, assim como os bens particulares que se encontram em regime jurídico derogatório do direito privado pelo fato de se vincularem à realização da função social da cidade.

Para o autor, a construção do conceito de domínio público urbano perpassa pelos seguintes critérios: os componentes físicos, domínio público (bens de uso comum do povo e especial) e o domínio público impróprio (bens particulares vinculados a serviços públicos); acrescidos do componente funcional (funções urbanísticas específicas). Não basta serem os bens de uso comum do povo ou especial, para estarem incluídos como bens de domínio público urbano devem estar intimamente ligados as funções sociais a cidade.

Entende-se, então, que no contexto do ordenamento jurídico a todas as propriedades urbanas incide o princípio da função social da cidade e da propriedade. Sendo assim, os bens de uso comum do povo ou o especial são necessariamente domínio público urbano.

É essa linha que vai orientar as discussões dos próximos capítulos, quando da abordagem sobre a ocupação do espaço urbano, em especial o do entorno do Canal da Mendonça Júnior, e as implicações ambientais e jurídicas. Sempre dando o enfoque sobre o reflexo na qualidade de vida dos habitantes, da fruição desse espaço e da importância de um planejamento que possibilite a melhor política urbana.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, URBANIZAÇÃO E DANO AMBIENTAL

2.1 UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando se trata de políticas públicas é importante ter como enfoque o papel do Estado e suas implicações nas relações socioeconômicas e na construção do espaço. O primeiro aspecto é conceituar o Estado, para Bastos (2002, p. 48):

[...] é a organização política sob a qual vive o homem moderno. Ela caracteriza-se por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente.

Portela (2010, p.151) conceitua o Estado como o ente formado por um território, uma comunidade humana e um governo soberano, dotado da capacidade de exercer direitos e contrair obrigações e não subordinado juridicamente a qualquer outro poder, externo ou interno.

Accioly (2000, p. 68) posiciona-se a respeito do conceito de Estado da seguinte forma:

Pode-se definir o Estado como sendo um agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob um governo independente. Da análise desta definição, constata-se que, teoricamente, são quatro os elementos constitutivos do Estado, conforme estabelece a Convenção Interamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, firmada em Montevideu, em 1933, que indica os seguintes requisitos: a) população permanente; b) território determinado; c) governo; d) capacidade de entrar em relação com os demais Estados.

Para Rezek (2000, p. 153):

O Estado, sujeito originário de direito internacional público, ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área, e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior. Variam grandemente, de um Estado a outro, as dimensões territoriais e demográficas, assim como variam as formas de organização política.

Aith (2006, p. 218) ressalta que:

O Estado nada mais é, portanto, do que a organização dada pela sociedade política nacional para que os direitos sejam promovidos e

protegidos. A finalidade do Estado é a garantia dos direitos de cada um dos seres humanos que o integram, e toda e qualquer ação desenvolvida pelo Estado deverá ser feita no sentido da proteção desses direitos. E que direitos são esses? Basicamente, todos aqueles direitos que forem reconhecidos num dado ordenamento jurídico legal, já que o Estado de Direito baseia-se na legalidade como pressuposto de ação. Quanto mais evoluído for o ordenamento jurídico de um Estado, maior será a proteção dada aos direitos humanos.

Portanto, a implantação de uma política pública deve se sustentar em ações provenientes do Estado para garantir os direitos da sociedade em âmbito nacional – representado pelo governo. Sendo assim, o governo, atuando internamente, seja qual for o membro da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), tem o condão de zelar pela melhoria da qualidade de vida de seus administrados, delineado por princípios que se traduzam na organização eficiente de seus territórios.

Assim, o Estado acaba apresentando duas personalidades jurídicas. Uma na ordem internacional, quando suas relações são travadas com outros países e, outra no plano interno, quando atuante “[...] nos limites do seu território, como titular de direitos e sujeito de obrigações [...] como único sujeito capaz de traçar as suas próprias competências [...] só limitada pelo próprio direito que ele mesmo cria” (BASTOS, 2002, p. 289-290).

É esse Estado – na ordem interna – representado por governos que atua diretamente nas políticas públicas destinadas à população. Principalmente, quando se refere ao meio ambiente das cidades, hoje foco de discussões acaloradas em diversos segmentos da ordem social. Mais adiante se fará a diferença entre políticas de Estado e de Governo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz à cidade parâmetros jurídicos amoldados a configuração socioespacial e ambiental do final do século XX e início do século XXI (FIORILLO 2008).

Profundas transformações qualitativas criam situações de espaços urbanizados fragmentados e diferenciados gerando problemas jurídico-urbanísticos próprios (SILVA, 2008). O processo de ocupação do espaço urbano gerou conflitos que se transformaram até os dias atuais nos grandes desafios a

ser enfrentados por todos os agentes que vivem nesse espaço. A valorização do solo urbano provocada pela construção de equipamentos urbanos em determinadas áreas em detrimento do abandono de bairros periféricos, a progressiva deterioração do meio natural das áreas marginais em função da exponencial busca de moradias, sem mencionar as áreas já construídas que também vem sendo deterioradas pelos moradores e comerciantes, sem que o poder público coíba eficientemente os abusos cometidos.

Nesse diapasão, a cidade recebe de nossa Constituição proteção e limites diante aos abusos contra o meio ambiente. Os princípios fundamentais esculpidos em seu art. 1º, incisos III e IV (dignidade da pessoa humana), são exemplos da tutela constitucional frente ao modelo capitalista vigente, reforçados pelo art. 225 sobre as questões ambientais e, de forma mais explícita, os mandamentos de cunho urbanístico dos arts. 182 e 183.

Nessa linha de pensamento, se faz imperioso a adoção de uma política pública que se traduza em um espaço urbano sustentável, aqui situado como um espaço onde a população tenha melhor qualidade de vida, revestida nas condições de lazer, trabalho, moradia e circulação. A esse respeito Simão et al (2010, p. 35) menciona a importância da sustentabilidade como meio de vida, para ele:

A sustentabilidade é um meio de vida ou forma de viver que, devido à sua complexidade, não permite uma descrição por completo. Trata-se de um modo de pensar e de agir para as pessoas, sociedades e comunidades do presente e do futuro. Ela pressupõe também uma série de considerações acerca do pensamento – que é complexo – e pode estar presente nos indicadores e nas políticas públicas.

Como pensar uma política pública que se associe ao “bem comum”? Já que conceituá-la não se torna das tarefas mais fáceis. Ribeiro (2008, p. 1) define políticas públicas como:

[...] as ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem coletivo. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada.

A política pública se reveste de um caráter dinâmico e ao mesmo tempo contraditório, haja vista seus programas serem destinados as ações governamentais voltados a um determinado setor da sociedade ou a um espaço geográfico (VICHI, 2007). Nessa linha, mesmo que se pense em âmbito mais geral, uma política pública para ser eficiente deve ser dirigida a um problema específico e, portanto, para ter um alcance maior, seriam necessárias várias ações do Estado, ou seja, diversas políticas públicas. Busca-se, assim, através das ações provenientes do governo, atingir a realização de objetivos específicos.

Bucci (2002, p.239) reforçando essa ideia infere que “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Ainda, ressalta alguns elementos de estruturação da política pública que podem ser extraídos, são eles: programa, ação-coordenação e processo, Bucci (2006).

Para a autora, o programa visa à individualização das unidades de ação administrativa, relacionadas com os resultados almejados. Ressaltando que é nele que está presente o conteúdo de uma política pública. A essa estruturação, cita como exemplo o urbanismo quando destaca que “A idéia de desenho de uma política encontra correspondência, no campo do urbanismo, com o programa urbanístico que orienta as intervenções urbanas, especificamente as obras de arquitetura e engenharia” (BUCCI, 2006, p. 41).

A ação-coordenação se traduz na característica da política pública ideal para atingir os objetivos propostos. Através da ação se busca a obtenção dos resultados determinados em certo espaço de tempo. No que se refere à coordenação, é buscar a participação conjunta tanto no nível dos Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), quanto entre as esferas federativas, ainda destacando “... no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado” (BUCCI, 2006, p. 44). O processo é o elemento que agrega à abordagem jurídica

inconfundível dimensão participativa, conotando uma sequência de atos para atingir um fim. O elemento processual no conceito de política pública é outro fator de destaque:

Tanto no que diz respeito ao período para a obtenção dos resultados visados pelo programa, como no que concerne aos períodos propícios ou não para a inclusão de questões na agenda pública, para formulação de certas alternativas, para a adoção de certas decisões, e assim por diante (BUCCI, 2006, p. 46).

Massa-Arzabe (2006, p. 63) procura sintetizar, “ainda que toscamente”, diferentes compreensões sobre políticas públicas como:

[...] conjuntos de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos.

Criticando posturas (práticas e programas) implantadas em curto período apenas para satisfazer interesses eleitorais. As ações para darem resultado que satisfaçam a coletividade, não podem ser feitas a “toque de caixa”, com interesses imediatistas, como se tem enfatizado é necessário toda uma estratégia entre os agentes envolvidos, incluindo obrigatoriamente a participação da sociedade, que é o agente a ser atendido pelas políticas públicas.

Derani (2006, p. 135), em seu conceito, destaca a construção normativa como elemento constitutivo da política pública, para ele:

[...] é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

E conclui:

Portanto, políticas públicas são concretizações específicas de normas políticas, focadas em determinados objetivos concretos. A norma política é o início de uma política porque ela já anunciará o quê, como e para quê fazer. Política pública usa de instrumentos jurídicos para finalidades políticas, isto é, toma os preceitos normativos para a realização de ações voltadas àqueles objetivos que se reconhecem como necessários para a construção do bem-estar (DERANI, 2006, p. 136).

Essa construção normativa apontada pelo autor se fundamenta no pensamento do qual a base política vem do direito, com o escopo de alcançar a melhoria na qualidade de vida da população. Ressalta, ainda, três momentos dessa construção, nascidos no interior do Estado.

O primeiro, proveniente de agentes públicos, podendo ter a participação social, denomina de decisão estatal; o segundo vem da alteração institucional, representadas pela mudança estrutural e/ou organizacional, como exemplo cita desde as conseqüências políticas fruto do processo de privatização do Estado, até as menos visíveis como a participação do setor privado através da licitação e novas atribuições a servidores públicos e; encerra sua explicação sobre a construção normativa das políticas públicas, destacando como terceiro momento, o que chama de “ações públicas propriamente ditas”, ou seja, a própria realização de ações.

Perez (2006, p. 170) aponta a participação da sociedade como fundamental à “[...] formulação, decisão e execução das políticas públicas”. Pois, é para ela que são direcionadas tais políticas, sendo assim, não se pode excluí-la. Para ele as políticas públicas buscam “... a organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais”.

Aith (2006) considera política pública uma atividade estatal e como tal, tem no Estado o sujeito ativo titular das políticas públicas. Também observa que essas políticas se solidificam como “instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos”. Nas palavras do autor, política pública é “... **a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos**” (AITH, 2006, p. 232, grifo do autor).

As ações do Estado são pautadas pelo ordenamento jurídico. Mesmo com a crescente participação da sociedade civil como parceira nas políticas públicas, o Estado é o mentor e executor principal. O regramento pela

qual tem que seguir é definido no Estado de Direito e as ações destinadas à garantia dos direitos humanos são implantadas pelo governo.

Porém, deve-se ressaltar a dualidade das ações presentes ora no Estado e ora no governo, pois, ambos atuam na implantação de políticas públicas. Até onde é possível inferir que determinada política é do Estado ou de governo. Faz-se aqui uma breve exposição sobre a diferenciação dessas políticas.

Para Aith (2006, p. 235), as diferenças inerentes entre política de Estado e de governo possuem três aspectos principais "... i) os objetivos da política pública; ii) a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; iii) a forma de financiamento da política pública".

Os objetivos das políticas públicas para caracterizarem políticas de Estado devem estar focados na consolidação institucional da organização política do Estado, do Estado Democrático de Direito, bem como, na garantia da ordem pública. Assim, pressupõem finalidades essenciais do Estado, associadas à sua organização estrutura e desenvolvimento. No caso das políticas de governo, as ações são pontuais, ou seja, se aproveita da estrutura montada pelo Estado para direcionar de forma mais específica essas ações.

O segundo aspecto discutido pelo autor - forma de elaboração, planejamento e execução das políticas públicas – diz respeito à competência de realização das políticas. Quando de Estado, não é possível delegar e nem terceirizar, tampouco há descontinuidade dessas políticas. Já nas políticas de governo é possível haver delegação, terceirização e até mesmo quebra de continuidade.

Por último, a forma de financiamento das políticas públicas. As de Estado são financiadas exclusivamente com recursos públicos, pela importância estratégica dessas políticas por contribuírem para o desenvolvimento da nação. Nas de governo o financiamento pode contar com recursos privados, admitindo o co-financiamento, sempre regulados, fixados e controlados pelo poder público.

Simão et al (2010, p.36) atribui a política pública:

[...] um exercício constante do setor público, que retorna a população as contribuições que ela realiza ao pagar impostos, alíquotas, taxas e tarifas. Os retornos consistem na solução de problemas sociais, econômicos, distributivos, ambientais, de infraestrutura, entre outros, pela atividade dos órgãos públicos, que se articulam visando atender aos anseios do Estado.

Ainda, citando a ONG - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis), para quem “[...] política pública é a forma de efetivar direitos, intervindo na realidade social. Ela é o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas” Simão et al (2010, p. 45). Nesse linha, para Polis, cinco etapas seriam necessárias para a implantação de uma política pública:

1) a identificação de uma questão a ser resolvida, ou um conjunto de direitos a ser efetivado, a partir de um diagnóstico do problema; 2) a formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema; 3) a decisão e a escolha das ações prioritárias; 4) a implementação (por meio de leis e procedimentos administrativos); 5) a avaliação dos resultados alcançados (SIMÃO ET AL, 2010, p. 45).

D’isep (2009, p. 159) relaciona a adoção de políticas públicas como forma de efetivação dos direitos fundamentais à sociedade por parte do Estado, para ela:

O Estado – como organização social – está em constante transformação. A evolução dos direitos e garantias fundamentais, é o grande impulsionador dessa transformação, já que o Estado, para efetivar esses direitos, deverá se estruturar. Portanto, quanto mais elaboradas forem as garantias, mais complexo será o Estado e mais sofisticadas deverão ser as políticas responsáveis pela concreção dos direitos consagrados.

Nessa linha, pode-se inferir que uma política pública, seja de cunho ambientalista ou não, deve buscar ao máximo atender a finalidade da existência do próprio Estado, qual seja o bem-estar da coletividade. Ao mesmo tempo, sem desvincular-se do ordenamento jurídico, haja vista, o ente estatal (União, Estados ou Municípios) só poder agir em conformidade com a lei para não ferir um de seus mais basilares princípios, o da legalidade.

Em se tratando do espaço urbano, e em especial o do canal da Mendonça Júnior, é de se discutir a importância de um ordenamento que viabilize o aspecto de melhor aproveitamento da área, haja vista ter influência direta em

outros pontos da cidade e com a orla da mesma, já que sua função é justamente drenar a água da chuva para o rio, cabendo um planejamento mais efetivo de revitalização. É de se ressaltar, ainda, que sua recuperação, também trará maior dividendo econômico a partir do momento de se reintegrar o passeio público e transformá-lo em cartão postal, pois está diretamente ligado ao complexo turístico do centro da cidade.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E URBANIZAÇÃO

O processo de urbanização, caracterizado pelo crescimento mais acentuado da população na área urbana do que na zona rural, é um fenômeno que ganhou força no Brasil no século XX, em especial, na segunda metade, quando a industrialização se intensificou e provocou a migração em massa de camponeses para as cidades.

Cymbalista (2006, p. 281) evidencia a transformação sofrida pela sociedade brasileira como fruto da urbanização “[...] certamente uma das principais questões sociais do país no século XX”. E destaca o crescimento vertiginoso da população nas cidades através dos seguintes dados.

Enquanto em 1960 a população urbana representava 44,7 % da população total – contra 55,3% da população rural –, dez anos depois essa relação se invertera, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. Em 1996, 78,4% da população brasileira vivia em cidades, proporção que ultrapassa os 80% atualmente. Essa transformação, já imensa em números relativos, torna-se ainda mais assombrosa se pensarmos nos números absolutos, que revelam também o crescimento populacional do país como um todo: nos 36 anos entre 1960 e 2000, a população urbana aumenta de 31 milhões para 137 milhões, ou seja, as cidades recebem 106 milhões de novos habitantes no período.

O Amapá não fugiu a esse fenômeno e Macapá como capital se tornou o pólo de transferência de migrantes oriundos de outras partes do país. De acordo com dados do IBGE de 2010, o Estado possui uma população absoluta de 669.526 mil habitantes, sendo que 601.036 mil estão localizados na área urbana e 68.490 mil na área rural, portanto, aproximadamente 89,7% da população está localizada na zona urbana do Estado, ultrapassando a média nacional (hoje, de 84,3%). Já Macapá, dos 669.526 mil habitantes do Estado, possui 398.204 mil e,

destes 381.214 mil estão na área urbana. Em termos relativos, esse número representa aproximadamente 95,7% de habitantes.

Esse inchaço demográfico na capital reflete uma série de desigualdades que não ficam circunscritos apenas ao territorial. As diversidades transbordam e se espriam pelas relações sociais, econômicas e ambientais, sem contar o caráter político das discussões às temáticas referentes à cidade.

A construção de espaços diferenciados é nítida quando observado a infraestrutura instalada e a presença dos equipamentos urbanos. Os serviços prestados pelo poder público são concentrados nas áreas centrais, enquanto a periferia é largada a própria sorte, ou até que a pressão dos moradores surta efeito. O sistema de transporte público é cada vez mais ineficiente, com ônibus sem acesso a portadores de necessidades especiais, além de não estarem presentes em diversos bairros, deixando isolada a população.

As áreas do passeio público vem sendo ocupadas por trabalhadores que não conseguem a inserção no mercado. A informalidade crescente, além de não contribuir de forma direta para a economia, ainda se transforma num dos grandes vetores de degradação ambiental e de prejuízo a qualidade de vida da população, na medida em que diversas atividades não recebem a devida fiscalização de órgãos públicos, como no caso de alimentos, vestuário etc. E impedem a circulação de pessoas pelas calçadas, onde acaba, por circular pelas vias, pondo em risco suas vidas. Também é preciso destacar que a ocupação do passeio público está ocorrendo pelos estabelecimentos formais (restaurantes, lanchonetes, revendedoras de carro etc.), portanto não é exclusividade de um setor específico.

A poluição do ar vem sendo comprometida, em virtude do aumento da frota de automóveis. O trânsito mais intenso vem aumentando o engarrafamento, o que contribui para o crescente nível de stress do cidadão. As poluições visual e sonora, também são verificadas com mais freqüência. O aumento da produção de lixo e a coleta deficitária colaboram para proliferação de

doenças e maior presença de insetos e animais peçonhentos. Ainda, é de se ressaltar a inexistência de um sistema de coleta de lixo seletiva, agrupando as mais diferentes espécies de lixo (doméstico, hospitalar, industrial) e deixando expostos os trabalhadores e cidadãos a contaminações.

Os alagamentos das vias em diversos pontos da cidade em função da falta de um sistema eficiente de drenagem e dos entupimentos dos canais pelo lixo já se tornaram corriqueiros.

Ainda, poderiam ser indicados problemas como falta de moradia, ocupação de áreas de risco, desmatamento, poluição da orla da cidade e do rio, ou seja, problemas que afrontam severamente os direitos fundamentais e a dignidade do cidadão esculpido através de dispositivos e princípios constitucionais.

É necessário se pensar uma Política Pública Urbana que busque a correção dessa problemática, ou ao menos minimize os impactos socioeconômicos e ambientais que afetam a sadia qualidade de vida da população.

A instituição da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade é sem dúvida alguma o arcabouço jurídico mais importante para construção de uma Política Pública Urbana que promova o desenvolvimento sustentável das cidades. Pois, além de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição fornecem um conjunto de diretrizes gerais da política urbana a ser seguidas.

Nos dizeres de Medauar (2004. p. 17) o Estatuto da Cidade

Fornecer um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia e o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade.

Porém, alerta a autora que os resultados almejados não são automáticos, já que as decisões para a fixação das diretrizes são em âmbito municipal, adaptadas a realidade local (MEDAUAR, 2004).

Para Fiorillo (2008, p. 35) o Estatuto da Cidade é o:

[...] instrumento que passa a disciplinar, mais que o uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental [...]. O objetivo do legislador foi o de tratar o meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece constitucionalmente o art. 225, na medida em que a individualização dos aspectos do meio ambiente tem puramente função didática [...] visando estabelecer aos operadores do direito facilidade maior no manejo da matéria, inclusive com a utilização com a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito ambiental constitucional brasileiro.

Apesar de estipular diversos instrumentos para a política urbana é o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40).

No caso de Macapá o Plano Diretor foi instituído através da lei complementar nº 026/2004. É nela que se estabelecem as diretrizes e regras fundamentais para a ordenação territorial e para que a propriedade urbana cumpra sua função social. Também visa à implantação e a consolidação de um processo de planejamento que propicie o desenvolvimento sustentável do Município, bem como:

[...] a implantação e a consolidação de um processo de planejamento que propicie o desenvolvimento sustentável do Município. Deste modo, fornece diretrizes que, interpretando as potencialidades econômicas e sociais dos recursos ambientais do Município de Macapá, induzam ao desenvolvimento sustentável, indiquem as prioridades de investimento e promovam a melhoria da qualidade de vida da sua população (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

É de se salientar alguns dos dispositivos constantes do Plano Diretor que demonstram, ao menos na legislação, a preocupação com a organização sustentável da cidade. O art. 1º enumera as premissas para se alcançar o desenvolvimento urbano e ambiental do município, são elas:

- I - o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica do Município;
- II - a prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual;
- III - a gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental;
- IV - a vinculação do desenvolvimento urbano e ambiental à prática do planejamento;
- V - a justa distribuição de benefícios e ônus para a população residente nas áreas urbanas municipais;

- VI - a manutenção do equilíbrio ambiental, tendo em vista as necessidades atuais da população e das futuras gerações;
- VII - a universalização da mobilidade e da acessibilidade municipal (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

Para se chegar a esses princípios, o art. 2º instituiu os seguintes objetivos gerais:

- I - atender às necessidades de todos os habitantes quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de forma sustentável;
- II - ordenar a ocupação do território municipal segundo critérios que:
 - a) assegurem o acesso à habitação e aos serviços públicos;
 - b) garantam o melhor aproveitamento da infra-estrutura urbana;
 - c) evitem a ocorrência de impactos ambientais negativos e riscos para a população;
 - d) impeçam a retenção especulativa dos imóveis urbanos.
- III - favorecer a integração regional, promovendo o desenvolvimento econômico e assegurando padrões de expansão urbana compatíveis com o desenvolvimento sustentável do Município e da sua área de influência;
- IV - proteger, preservar e recuperar o patrimônio ambiental do Município de Macapá;
- V - melhorar a mobilidade urbana, favorecendo o desenvolvimento social e econômico do Município;
- VI - construir um sistema de planejamento e gestão que promova a gestão democrática no Município de Macapá;
- VII - identificar responsabilidades a serem assumidas pelas diversas instâncias da administração pública e pelos principais atores sociais da cidade (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

Por fim, nos arts. 3º e 4º apresenta as estratégias a serem utilizadas para o desenvolvimento do Município:

- I - Estratégia para Proteção do Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda;
- II - Estratégia para Melhoria da Mobilidade;
- III - Estratégia para Promoção da Habitação Popular;
- IV - Estratégia para Qualificação do Espaço Urbano;
- V - Estratégia para Gestão Democrática Urbana e Ambiental.

Art. 4º - As Estratégias de Desenvolvimento do Município complementam-se com a efetivação das diretrizes e medidas contidas nesta lei e nas normas de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo urbano constantes de leis municipais específicas.

Infere-se que o rol do art. 3º não é fechado, haja vista, o art. 4º reportar os dispositivos das normas de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo urbano para efetivação das diretrizes e medidas contidas no Plano Diretor.

O que se abstrai dos dispositivos introdutórios do Plano Diretor de Macapá é de que se constitui de um instrumento moderno, sintonizado com a preocupação a um ordenamento territorial sustentável, ao mesmo tempo, procurando aproximar o desenvolvimento econômico e social com a menor incidência possível de impactos ambientais. Assegurando o acesso à gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental, além de buscar a identificação de responsabilidades pelos atores sociais e diversas esferas administrativas.

E por último, apresenta um rol de estratégias para viabilizar o desenvolvimento de Macapá, no qual se destacam a Estratégia para Qualificação do Espaço Urbano e a Estratégia para Gestão Democrática Urbana e Ambiental.

O capítulo V do Plano Diretor trata sobre a estratégia para qualificação do espaço urbano, portanto, uma política pública urbana deve ter como objetivo o aproveitamento dos espaços da cidade mediante um ordenamento e regulamentação adequados, propiciando a criação de novas oportunidades de trabalho e renda, além de um ambiente mais saudável e confortável a seus habitantes. O parágrafo único do art. 33 elenca os objetivos específicos a serem alcançados:

I - ordenar as atividades desenvolvidas nos espaços públicos da cidade; II - instituir, consolidar e revitalizar centros urbanos dinâmicos; III- adotar padrões urbanísticos que melhorem a acessibilidade e favoreçam a criação de uma nova identidade urbanística para a cidade, condizentes com as características climáticas e culturais de Macapá; IV combater as tendências que possam levar à segregação no aproveitamento do espaço urbano; V propiciar a todos os benefícios oferecidos pela urbanização (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

Na sequência dos dispositivos são apontadas as diretrizes a essa qualificação:

Art. 34. São diretrizes para a qualificação do espaço urbano:
I - otimização da infra-estrutura urbana existente;
II - priorização de ações nas áreas e núcleos urbanos mais carentes, com ênfase na implantação e melhoria dos sistemas de infra-estrutura urbana;
III - ampliação da acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida, reportando-se às exigências das normas técnicas brasileiras específicas;
I - IV- valorização dos bens históricos e culturais da cidade de Macapá;

- V- ordenação e padronização dos elementos do mobiliário urbano e de comunicação visual;
- VI- envolvimento dos diferentes agentes responsáveis pela construção da cidade, ampliando a capacidade de investimento do Município;
- VII- participação popular nos projetos de intervenção (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

Para implementação da política urbana que se traduza na qualificação do espaço urbano, o art. 35 propõe:

- I - projetos enquadrados nas leis urbanísticas do município, em especial a Lei de Uso e Ocupação do solo e o Código de Obras e Instalações de Macapá;
- II - projetos de urbanização que privilegiem a pavimentação ou recuperação das pistas e das calçadas, a implantação de ciclovias ou ciclofaixas e o plantio de árvores nas calçadas, especialmente nos logradouros com maior fluxo de veículos e pedestres;
- III - projetos que promovam a adequação e/ou ampliação das redes de serviços urbanos que interfiram na qualidade dos logradouros públicos, incluindo os sistemas de drenagem de águas pluviais e de iluminação pública;
- IV - definição de áreas para estacionamento de veículos e paradas de ônibus;
- V - programas de qualificação do espaço urbano previstos nesta lei;
- VI - Plano de Qualificação do Espaço Urbano previsto nesta lei (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

E encerrando o capítulo o art. 36 aponta os programas que viabilizarão essa estratégia, divididos em dois eixos maiores. O primeiro é o Programa de Valorização das Áreas de Interesse Turístico, baseado na integração de ações de órgãos municipais; quando possível promover a articulação entre as demais esferas administrativas (federais e estaduais); estimular a participação do setor privado e da comunidade; envolver nos projetos as associações comerciais e de moradores, dentre outros.

O segundo eixo é o Programa de Revitalização das Áreas de Interesse Comercial, buscando aproximar a administração municipal das entidades e associações locais; incentivar os eventos culturais e comerciais dos bairros e; elaborar projetos urbanísticos para os centros dinâmicos.

Contudo, a efetivação do Plano Diretor não se faz perceber e esse fato está relacionado a obstáculos institucionais que dificultam a implantação por parte do poder público. Um dos problemas está vinculado ao gerenciamento do plano, na medida em que no período posterior de sua aprovação não fica

evidente na composição administrativa do poder público como será executada a gestão e a relação com os demais setores da sociedade civil (TOSTES, 2006).

Como forma ilustrativa Tostes (2006, p. 108-109) aponta dez itens que não estão sendo contemplados no gerenciamento do que chama de Plano Diretor Participativo (PDP) são eles:

1. Os planos setoriais não foram elaborados;
2. Não foi implantada a revisão do plano em relação ao processo de integração regional, e sequer em relação ao Município de Santana que neste ano elabora o Plano Diretor Participativo do Município;
3. A inaplicação do plano principalmente no que tange ao desenvolvimento urbano;
4. O plano ainda é pouco conhecido pelo público em geral, pois somente setores mais especializados o conhecem;
5. A não participação dos diversos segmentos da sociedade;
6. A não implementação do Conselho da Cidade de Macapá;
7. Não está ocorrendo o vínculo do plano com o processo de gerenciamento da cidade;
8. Já ocorreram mudanças no plano, de forma parcial sem que fosse feita a revisão integral do documento.
9. Os setores do município ainda não absorveram o plano como um instrumento importante de aplicação;
10. Recentemente ocorreu alteração no plano de forma pontual, sem que houvesse uma revisão por igual, o que compromete o conjunto do documento.

Essa é uma realidade presente em todas as escalas de poder da República brasileira e para alguns autores está ligada ao processo incipiente de abertura política pelo qual passou não só o Brasil como outros países em desenvolvimento, como salienta Netto et al (2010, p. 80):

Em muitos países em desenvolvimento, as razões que levaram à má gestão do Estado são diversas, podendo-se destacar o insuficiente avanço da democracia para impedir que o Estado cumprisse seu papel. No momento em que ele deixou de cumprir suas obrigações, isto é, no momento em que deixou de servir a todos os segmentos e passou a assistir somente àqueles que o capturavam para colocá-lo a serviço de seus interesses, transferindo, de forma ilegítima, renda econômica pública, houve graves danos ao tecido econômico e social. A sociedade menos organizada e politicamente sem forças possibilita a captura do Estado por parte de grupos de interesses contrários ao desejo da grande maioria, e isso causa o desvirtuamento de sua função principal: planejar, induzir e coordenar todo um processo de desenvolvimento coletivo e para os que mais necessitam de sua ajuda.

Mukai (2007, p. 29) completa:

De fato, a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade.

O que se pode apreender da situação transcrita nos itens acima é a dificuldade do poder público em executar no caso concreto aquilo que abstratamente prevê o ordenamento jurídico. Não se percebe de forma prática a atuação do executivo e legislativo municipal, apenas poucas e isoladas ações, no planejamento e organização da cidade. A população em geral, não tem a consciência e discernimento necessários do que vem a ser o Plano Diretor e sua importância. As áreas de ressacas continuam sendo degradadas, não é visível uma política habitacional, os logradouros públicos se transformaram em verdadeiras áreas comerciais, o passeio público vem se transformando em locais de fixação de trabalhadores informais, ou em extensão de empreendimentos formais, a poluição sonora e visual se agrava, não há acessibilidade aos cadeirantes, dentre outros problemas que comprometem a dignidade da pessoa humana.

Também, há o elemento político, pois muitas medidas tem o condão de atender interesses imediatos e eleitoreiros, sem se pensar um planejamento mais duradouro que traga benefícios mais concretos e não meramente populista. Sem contar que muitas vezes os interesses de uma parcela reduzida da população é atendido e esses interesses, na maioria das ações beneficiam um grupo extremamente reduzido.

Em função das dificuldades apontadas para uma política pública urbana atendendo seu escopo maior, o de produzir bem-estar à população, cabe a discussão sobre o dano ambiental e suas possíveis formas de reparação e responsabilizações.

2.3 A REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL E PARA QUEM ESTENDER AS RESPONSABILIDADES

A intervenção antrópica no meio natural provocou mudanças significativas, a ponto de se estabelecer duas naturezas. A primeira, aquela sem interferência humana, também chamada de paisagem natural – quase inexistente, pois é difícil no mundo moderno um espaço sem a interferência humana – e, a segunda, a que sofre profundas interferências do homem, também denominada de paisagem artificial ou cultural.

A cidade passou a ser o lócus de aglomeração demográfica e o resultado das interrelações sociais, econômicas, culturais, ideológicas e ambientais. Muitos impactos ambientais foram gerados, o que contribuiu para afetar a própria qualidade de vida de seus habitantes.

Os danos ambientais ficaram mais perceptíveis e se revestem nas mais variadas magnitudes, atingindo em menor ou maior grau a todos os moradores. Os impactos ambientais não se limitam a uma área específica, pois seus reflexos avançam sem respeitar fronteiras. Isso quer dizer que a poluição de um córrego não se restringe apenas aos moradores que o utilizam, haja vista o mesmo desembocar em um rio e, portanto, passa a afetar uma escala maior de moradores. Como exemplo é o que ocorre no Canal da Mendonça Júnior, já que tem ligação direta com o rio Amazonas e todos os poluentes despejados ali, vão para o rio e, por conseguinte, sua área de abrangência se expande significativamente.

Diversos tipos de atividades, sendo econômicas ou não, praticadas na cidade possuem um agente provocador e como consequência geram danos.

Assim sendo, uma pergunta deve procurar ser respondida: a quem cabe a reparação do dano ambiental gerado?

Para respondê-la é necessário compreender alguns conceitos, primeiramente o de dano ambiental. No dizer de Destefenni (2005, p. 133): “[...]”

caracteriza-se por ser uma ofensa contra uma garantia constitucional fundamental, qual seja, a garantia da dignidade da pessoa humana”.

Leite e Ayala (2011) destacam o caráter ambivalente da expressão dano ambiental. Em determinado momento, se reveste nas degradações ambientais, ferindo um direito fundamental associado à fruição do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em outra acepção, se traduz nos efeitos que as alterações ambientais provocam na saúde das pessoas, bem como em seus interesses.

Assim, relacionado ao conceito de dano ambiental ressaltasse o de dano. Segundo Leite (2003, p. 93) “[...] de acordo com a teoria do interesse, dano é toda lesão de interesse juridicamente protegido [...]”. O dano está relacionado à existência de fatos que se traduzem em modificações de bens destinados a satisfação ou necessidades que estão juridicamente tutelados.

Para Fiorillo (2008, p. 44) “[...] dano é a lesão a um bem jurídico”, assim, “Ocorrendo lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, não só há a caracterização deste como a identificação do poluidor, aquele que terá o dever de indenizá-lo”.

Desta feita, há certa convergência doutrinária à caracterização do dano ambiental, podendo ser esse dano de caráter material ou imaterial.

O dano material é o verificado em razão da materialidade da lesão, ou seja, atinge tanto o patrimônio natural, diminuindo de forma substancial as características básicas dos sistemas ecológicos; como também traz prejuízos indiretos ao patrimônio e a integridade física das pessoas, no que se busca identificar os prejuízos em relação ao patrimônio e se há como restaurar tais lesões integral e satisfatoriamente (SILVA, 2008).

O Dano imaterial não se prende apenas a análise econômica da lesão, acarreta prejuízos associados a direitos da personalidade (saúde ou

qualidade de vida), ou seja, se reveste de prejuízos extrapatrimoniais causados a coletividade ou ao indivíduo em função da lesão ao meio ambiente (SILVA, 2008).

Com relação ao dano extrapatrimonial causado ao indivíduo (subjetivo), se traduz em dano moral, pois provoca sofrimento psíquico, de afeição ou, até mesmo, físico à vítima (LEITE; AYALA 2011).

Já quando o interesse ambiental atingido possui caráter difuso, ganha a denominação de dano extrapatrimonial objetivo. Por representar prejuízo a patrimônio da coletividade.

Leite e Ayala (2011, p. 292), utilizam a distinção, dano extrapatrimonial subjetivo e objetivo. Quando atingir a coletividade, ou seja, tiver caráter objetivo, melhor denominar dano extrapatrimonial ambiental, enquanto que ao afetar o particular, portanto, de cunho subjetivo, configuraria o dano moral ambiental. E explicam:

Sendo assim, como o “sentimento” negativo suportado pela coletividade decorrente da degradação ambiental é de caráter objetivo, e não referente a interesse subjetivo particular, fala-se em ofensa a um direito da personalidade de dimensão coletiva e considera-se mais adequada a expressão dano extrapatrimonial ambiental, em detrimento do termo dano moral ambiental.

O Tribunal de Justiça do Amapá, de forma unânime no acórdão nº. 11675 de outubro de 2007, se manifestou sobre o tema e assim decidiu:

EMENTA
PROCESSUAL CIVIL. INTERDIÇÃO DE MATADOURO. DESRESPEITO A NORMAS AMBIENTAIS E SANITÁRIAS. RISCO A SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. 1) Constatado que o matadouro não obedece as normas ambientais e sanitárias necessárias para o abate de animais, sua interdição é providência que se impõe necessária em face dos constantes riscos que se apresentam para a saúde pública e meio ambiente; 2) Agravo provido em parte (Tribunal de Justiça, 2011).

Analisando o mérito da questão o Desembargador Dr. Luiz Carlos, assim se manifestou:

O Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública contra a empresa ora agravante, alegando desrespeito das normas ambientais e sanitárias para o abate de animais e, assim, requereu a suspensão das atividades da empresa. Dúvida não tenho da legitimidade inquestionável do

Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos, dentre os quais se destacam a defesa à saúde, ao consumidor e ao meio ambiente.

[...]

As atividades do matadouro, na situação que se encontra, representam sério risco à saúde pública e ao equilíbrio ambiental, em razão da possibilidade de contaminação dos consumidores de carne, além do despejo de carcaças, falta de tratamento dos tanques com dejetos e esgoto a céu aberto, às margens do rio Amazonas.

[...]

O progresso e o bem estar maior, aqui representado pelo gozo de inefável saúde, jamais poderão ser postergados, ao contrário, cuida-se de providência vital, de respeito e de dignidade, a qual, nada é permitido transigir e todos aqueles investidos da função de administrar devem estar conscientes.

Foi com esse propósito, registre-se, que a Carta Magna atribuiu ao município zelar pela saúde (art. 23, II), determinou sê-la direito de todos com a garantia assegurada de riscos e de outros agravos (art. 196).

A questão da saúde pública passa, também, por está percepção: não basta apenas prever a possibilidade da doença, urge que esta seja evitada. Tal desiderato só se faz com consciência, respeito às leis e enérgica postura preventiva, sob pena de todo um trabalho de incentivo e de erradicação tornar-se inútuos.

A população não pode ficar a mercê do alvedrio e da veleidade dos seus órgãos, nem se vitimar pela fragilidade da iminência de doenças e agressões ao meio ambiente (Tribunal de Justiça, 2011).

Na sentença proferida, observa-se a preocupação do judiciário com a tutela ambiental, reforçando a ideia de que a proteção ao meio ambiente equilibrado é vital para sadia qualidade de vida da população e que não há fronteiras delimitando os efeitos da degradação. Pois, o dano provocado em um determinado espaço pode atingir localidades muito distantes do ponto no qual se originou e trazer sérias conseqüências econômicas e a saúde da sociedade, daí o caráter difuso e coletivo mencionado na sentença.

Mas o que vem a ser o direito difuso? Por que o meio ambiente é um direito difuso?

Fiorillo (2008) explica que a primeira menção aos interesses e direitos difusos e coletivos foi com a edição da Lei 7.347/85 (Ação Civil Pública). O Projeto de lei previa em seu art. 1º, inciso IV, a proteção de “qualquer outro direito difuso e coletivo”. Porém, tal inciso à época foi vetado sob a argumentação de não haver no ordenamento jurídico pátrio definição para esses direitos, sendo assim não existiria viabilidade para sua tutela pelo instrumento da ação civil pública.

Essa previsão só apareceria no ordenamento pátrio com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

Ao mencionar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito pertencente a todos, o constituinte cria uma nova espécie de bem – o bem ambiental. Completa o autor que a Lei Maior “[...] consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso comum do povo” (FIORILLO, 2008, p. 3).

Em virtude da previsão constitucional foi criada a Lei n. 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor que trouxe a definição, em seu art. 81, parágrafo único, dos direitos denominados de metaindividuais ou transindividuais, quais sejam: direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. No dizer do referido artigo:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 2010).

Assim sendo, se tornou possível a aplicabilidade da Lei 7.347/85 para a defesa dos direitos difusos e coletivos, haja vista a inclusão pela lei consumerista, do antes vetado, inciso IV na lei de ação civil pública.

Mesmo estando prevista no parágrafo único do art. 81 da lei do consumidor, entende-se que tais dispositivos abrangem todos os interesses e direitos difusos. No dizer de Souza (2010, p. 16):

Assim em que pese o assunto aqui versado estar alocado no parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, é fato certo que os dispositivos ali mencionados aplicam-se “in totum” à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, razão pela qual a aplicabilidade da norma transcende o direito consumerista para abranger os demais ramos do Direito.

A sustentação legal para tal afirmação é, além do já citado art. 225 da Constituição Federal, retirada do art. 117 da Lei 8.078/90, que assim dispõe:

Art. 117. Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes:
“[Art. 21](#). Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor” (CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 2010).

Concluí-se que ao acrescentar expressamente o dispositivo na lei de Ação Civil Pública, a atuação do Ministério Público para a proteção dos referidos direitos não fica limitada apenas as matérias consumeristas.

A explicação do que venha a ser os direitos aqui discutidos é feita pela própria legislação ao diferenciá-los, consoante o parágrafo único do art. 81 supracitado.

Souza (2010, p. 22) assim se refere: “[...] o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso, não apenas por ser transcendental, mas também por apresentar titulares indetermináveis, ligados por uma circunstância de fato [...]”.

Marques (2010, p. 10) a respeito do tema assevera:

Podemos, então, apontar o primeiro marco característico desses interesses: indeterminação dos titulares. Isso não significa, de forma alguma, que esses interesses não tenham titular. Esse titular é a coletividade. E, por ela representar um grupo de constituição não instável, não se podem apontar quais são os indivíduos que, por sua vez, a compõem. O titular é sempre o grupo, e não as pessoas que o formam, individualmente, embora possam ser umas ou outras beneficiadas diretamente ou de maneira mais próxima.

E continua:

Justamente por esses direitos e bens pertencerem à coletividade, esta não pode, conseqüentemente, ter seu objeto partilhado. Todos são titulares (como membros da coletividade), mas ninguém pode destacar a sua parte, que é ideal, indefinida em relação ao todo. Daí a indivisibilidade do objeto. Exemplo é o meio ambiente: pertencente à coletividade e não pode ser dividido em tantas partes quantos forem os habitantes de uma determinada cidade (MARQUES, 2010, p. 10).

Figueiredo (2005, p.48) assim se manifesta: “Verificamos que os bens jurídicos, passíveis de serem tutelados pelas ações coletivas (as class actions, como conhecidas no direito americano), não podem ser fruídos com exclusividade por um único titular”. E relaciona a indeterminação dos indivíduos com a indisponibilidade característica dos direitos difusos. Pois, se não há titularidade individual (identificável), não poderá existir poderes para dispor desses direitos.

Para aclarar as diferenças entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, esclarece Souza (2010, p. 21):

Em síntese, nos direitos ou interesses difusos, o grupo é indeterminável, o objeto indivisível e a origem é uma situação de fato (direito a respirar ar puro, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à uma boa saúde etc.). Nos interesses coletivos, o grupo, classe ou categoria é determinável o objeto é indivisível e a origem reside em uma relação jurídica base. É o que ocorre, por exemplo, com a classe dos advogados em relação ao quinto constitucional para a composição dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais dos Estados e Tribunal do Distrito Federal (art. 94 da CF/88). Nos interesses individuais homogêneos, por sua vez, o grupo é determinável, o objeto divisível e a origem é comum. Ex.: pedidos de restituição de valores pagos indevidamente em consórcio (aqui os interesses individuais são homogêneos, sendo divisíveis os valores de cada consorciado).

Para efeito de exemplificação, suponha-se que no canal da Mendonça Júnior haja poluição de sua água. Essa poluição, afeta a sadia qualidade de vida de um grupo indeterminado de pessoas, como também a saúde dos moradores e trabalhadores de seu entorno (grupo determinado de pessoas), e ainda, com o despejo da água no rio Amazonas, na frente da cidade, pode afetar economicamente pescadores que utilizam o rio para seu sustento (interesse individual homogêneo, em virtude das perdas e danos gerados pela poluição).

Nesse diapasão, pode-se concluir que a discussão aqui realizada se adéqua ao espaço das cidades na medida em que no meio urbano também há o direito a sadia qualidade de vida e a um meio ambiente equilibrado. A degradação nesse espaço pode gerar efeitos negativos aos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, inclusive ao mesmo tempo.

Outro conceito a se destacar é o de responsabilidade civil ambiental. Três são as formas de responsabilizações ambientais previstas no ordenamento jurídico brasileiro: o civil, o administrativo e o penal. Aqui, será feita uma breve análise focada na responsabilidade civil ambiental. Não são as demais modalidades menos importantes, até porque, as três modalidades são independentes entre si, sem exclusão da possibilidade de cumulação entre as mesmas.

Quando se discute sobre a função da responsabilidade civil, o seguinte questionamento se faz relevante: qual é a sua natureza? Punitiva, preventiva e/ou reparadora? Não se pode associar a responsabilidade civil apenas o caráter sancionatório, pois, com a evolução do direito, esse instituto ganhou outras funções importantes, quais sejam a prevenção e reparação (DESTEFENNI, 2005).

Na seara ambiental, a responsabilidade civil deve estar imbricamente associada a mecanismos de prevenção das lesões, objetivando sua restituição ao estado anterior. Daí, a responsabilidade civil ambiental ter seu alicerce nos princípios fundamentais do Direito Ambiental: o princípio da prevenção e princípio da precaução (DESTEFENNI, 2005).

O Direito Ambiental se orienta pela prevenção e precaução da ocorrência dos danos em função da dificuldade, na maioria das vezes, da restituição do ambiente ao estado anterior à lesão. Mesmo quando possível tal recomposição, geralmente, se torna onerosa e imprecisa. Tais princípios se revestem da idéia de que o fundamental é inibir o risco do dano. Estão presentes no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992):

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente (FIORILLO, 2008, p. 49).

Assim sendo, o princípio da prevenção está presente nos casos de risco de danos graves ou irreversíveis, o perigo ao meio ambiente é concreto, mensurável e certa sua ocorrência. Já o princípio da precaução, na ausência de certeza científica absoluta, o perigo é abstrato.

Leite e Ayala (2010, p. 53) sobre o princípio da precaução descrevem que “[...] exige uma atuação racional, para com os bens ambientais e com a mais cuidadosa apreensão dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo”.

Outra distinção relevante entre esses princípios está no fato de que a precaução impõe o ônus da prova, ou seja, cabe ao agente realizador da atividade a demonstração da ausência de riscos, tanto da própria atividade, quanto de seus efeitos. Machado (2008, p. 10) assevera que:

O princípio da precaução não se aplica sem um procedimento prévio de identificação e avaliação dos riscos. Empregar somente a expressão “princípio da precaução”, sem embutir em seu conteúdo o risco e seu dimensionamento, através da avaliação de riscos, soa vazio e sem real significado.

E, ainda, explicita uma leve diferença entre risco e perigo, na medida em que “O risco tem sido entendido como eventualidade de sofrer um dano, de forma mais incerta do que aquela contida no perigo” (MACHADO, 2008, p. 11).

Os dois princípios citados estão intimamente conectados ao princípio do poluidor-pagador. As atividades econômicas geram lucros e prejuízos. É comum nessa relação à identificação do que se convencionou chamar de internalização dos lucros e externalização dos custos socioambientais, isto é, aos empreendimentos caberia o bônus como resultado das práticas comerciais, enquanto que para a sociedade restaria o ônus da degradação (SILVA, D., 2008). O referido princípio tem por escopo evitar a realização das

lesões ambientais, assim, visa à adoção de medidas preventivas à manutenção das atividades poluidoras.

Fiorillo (2008) afirma que o princípio do poluidor-pagador alcança dois aspectos principais, um de caráter preventivo e outro de caráter repressivo.

Nas palavras do autor:

[...] num primeiro momento, impõem-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos. Numa segunda órbita de alcance, esclarece este princípio que, ocorrendo danos ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação (FIORILLO, 2008, p. 37).

Os princípios da prevenção, precaução e do poluidor-pagador estão largamente presentes na temática da responsabilidade civil ambiental.

A responsabilidade civil pode ser objetiva ou subjetiva. Na primeira modalidade, não se analisa as intenções do sujeito quanto à prática de seus atos, já na segunda modalidade, é avaliada as intenções do agente no momento de sua conduta. Esse elemento subjetivo se traduz na culpa (DESTEFENNI, 2005).

Na responsabilidade objetiva a simples existência do dano e do nexo entre a atividade degradadora e o meio afetado bastam para imputar a responsabilização. Na responsabilidade subjetiva, o lesionado tem que provar, além do nexo entre o dano e a atividade, a culpa do agente (SILVA, 2009).

O Direito brasileiro adotou o princípio da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental. O fundamento jurídico vem da interpretação combinada entre a Constituição Federal, art. 225, §3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”, e a Lei 6.938/81, art. 14, §1º: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos

causados ao meio ambiente e à terceiros afetados por sua atividade [...]”(DESTEFENNI, 2005).

Na Constituição Estadual a fundamentação pela responsabilização da lesão está prevista em seu art. 318:

As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas, na forma da lei e, nos casos de continuidade da infração ou reincidência, inclusive à redução do nível da atividade e a interdição, independentemente da obrigação de restaurar os danos causados (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ, 2011).

A Lei Orgânica do Município, também aponta a responsabilização do dano provocado em seu art. 269, § 2º:

As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores às sanções administrativas, estabelecidas em lei, e com multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade, a interdição, a cassação, independente da obrigação de os infratores restaurarem os danos causados, e sem prejuízo da sanção penal cabível.

A Lei Ambiental do Município de Macapá (Lei nº 948/98), também dispõe sobre a responsabilidade daqueles que contribuem para o dano ambiental, conforme análise combinada dos dispositivos abaixo:

Art. 2º - Para os fins desta Lei, consideram-se aplicáveis as seguintes definições:

(...)

V - AGENTE POLUIDOR: É qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradações ambiental.

(...)

Art. 130. As infrações de que trata o Artigo anterior serão classificadas em leves, graves e gravíssimas lavando-se em conta:

I - Maior ou menor gravidade;

II -As circunstâncias atenuantes e agravantes;

III - Os antecedentes do infrator.

Parágrafo 1º - Responderá pela infração quem por qualquer modo a cometer, concorrer para sua prática ou dela que se beneficiar;

Observa-se que há uma sistematização no ordenamento das três esferas (Federal, Estadual e Municipal) federativas, refletindo a preocupação pelos danos provocados ao meio ambiente, independente de ser natural ou

artificial, com sanções administrativas, independente da obrigação da restauração das lesões causadas. Com isso, há uma conjugação entre as legislações que não excluem a reparação do dano e, muito menos a responsabilidade civil dos agentes causadores da lesão ao meio ambiente.

Sobre a responsabilidade objetiva traz-se a colação Recurso Especial 769753/SC, relatado pelo Ministro Herman Benjamin:

[...] Pacífica a jurisprudência do STJ de que, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, o degradador, em decorrência do princípio do poluidor-pagador, previsto no art. 4º, VII (primeira parte), do mesmo estatuto, é obrigado, independentemente da existência de culpa, a reparar - por óbvio que às suas expensas - todos os danos que cause ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, sendo prescindível perquirir acerca do elemento subjetivo, o que, conseqüentemente, torna irrelevante eventual boa ou má-fé para fins de acertamento da natureza, conteúdo e extensão dos deveres de restauração do status quo ante ecológico e de indenização.

12. Ante o princípio da melhoria da qualidade ambiental, adotado no Direito brasileiro (art. 2º, caput, da Lei 6.938/81), inconcebível a proposição de que, se um imóvel, rural ou urbano, encontra-se em região já ecologicamente deteriorada ou comprometida por ação ou omissão de terceiros, dispensável ficaria sua preservação e conservação futuras (e, com maior ênfase, eventual restauração ou recuperação). Tal tese equivaleria, indiretamente, a criar um absurdo cânone de isonomia aplicável a pretensão direito de poluir e degradar: se outros, impunemente, contaminaram, destruíram, ou desmataram o meio ambiente protegido, que a prerrogativa valha para todos e a todos beneficie (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011).

O Tribunal de Justiça do Amapá segue a linha da responsabilidade objetiva conforme o julgado do relator Desembargador Dr. Edinaldo Souza a seguir:

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL – Ação Cível Pública – Área urbana devastada pela Prefeitura Municipal de Macapá – Ausência de prévio estudo de impacto ambiental - Dever de recuperar o meio ambiente degradado. 1) A exploração de recursos naturais deve ser precedido de prévio estudo de impacto ambiental, a fim de evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, ex vi do art. 7º do Código Ambiental do Estado do Amapá. 2) A utilização do solo deve ser feita com a adoção de técnicas, processo e métodos que visem a recuperação, conservação e melhoria do lugar afetado, cabendo a quem tenha explorado a área, a responsabilidade pela restauração dos danos causados ao meio ambiente, seja particular ou ente público. 3) Apelação conhecida e improvida (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011).

Destaca em seu voto que:

[...] a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente é objetiva, independente de dolo ou culpa, bastando a demonstração do nexo de causalidade, portanto, é solidária entre os demais causadores, podendo a obrigação de recuperar o meio ambiente atingido ser exigida de um ou de todos os causadores [...]

Destarte, a apelante na condição de Poder Público tem a obrigação de proporcionar condições adequadas de saúde, promover eficaz planejamento e controle do uso do solo urbano, e garantir a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida, no âmbito de seu território, consoante preconiza o artigo 17, incisos VII, VIII e X, da Constituição do Estado do Amapá (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011).

Em seu voto, o eminente Desembargador se manifesta pela responsabilização do Poder Público tanto no que diz respeito a aspecto objetivo, conforme acima, mas também, pela sua omissão consoante o demonstrado a seguir:

Quanto à ausência de informação no Laudo Técnico (f. 118 usque 119) sobre o estado anterior que encontrava-se o local não isenta a apelante da obrigação de restaurar a área, pois a exploração dos bens minerais dependem de autorização do Poder Público Municipal, conforme dispõe o artigo 290, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal. E se houve a degradação do local por particulares, em momento anterior às atividades nocivas da Prefeitura Municipal de Macapá, não foi expedida a regular autorização para a exploração, portanto, a omissão da apelante contribuiu para ocasionar o dano ambiental existente, o que reforça ainda mais sua obrigação de recuperar a área devastada, principalmente por haver pessoas que naquele lugar fixaram suas moradias (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011).

No caso da omissão do Poder Público municipal, houve a deficiência do poder de polícia na fiscalização da atividade em questão e na concessão da autorização. Portanto, a decisão segue a linha dos que defendem que a responsabilidade do Estado é objetiva, seja na ação como na omissão que traga prejuízo ao meio ambiente.

Importa ressaltar o fato de a atividade ser considerada lícita não excluir a responsabilidade do poluidor ou degradador. Silva (2009, p. 317) assevera:

Não libera o responsável nem mesmo a prova de que a atividade foi licenciada de acordo com o respectivo processo legal, já que as autorizações e licenças são outorgadas com a inerente ressalva de direitos de terceiros; nem que exerce a atividade poluidora dentro dos padrões fixados, pois isso não exonera o agente de verificar, por si mesmo, se sua atividade é ou não prejudicial, está ou não causando dano.

Ainda, sobre a questão da responsabilidade ambiental, há de se enfatizar o dever coletivo de reparação, ou seja, a solidariedade daqueles que concorrerem para a atividade causadora de degradação ambiental. A responsabilidade solidária está prevista no art. 942 do Código Civil, dispondo: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. Esse é regramento aplicado em matéria ambiental, principalmente quando combinando com o art. 3º, IV da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que prescreve:

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

(...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

O Superior Tribunal de Justiça, com relatoria da ministra Eliana Calmon, assim se pronunciou no Recurso Especial 1.056.540/GO:

[...] a responsabilidade por um dano recairá sobre todos aqueles relativamente aos quais se possa estabelecer um nexo de causalidade entre sua conduta ou atividade e o dano – com a ressalva da hipótese já mencionada –, ainda que não tenha havido prévio ajuste entre os poluidores. E, consoante o art. 942, caput, do atual Código Civil, a solidariedade pela reparação do dano alcança a todos, independentemente de ação conjunta. Uma vez estabelecida a solidariedade, cada obrigado é responsável pelo todo, podendo o titular do direito da ação exigir o cumprimento da obrigação de alguns dos devedores, de todos, ou daquele que gozar de melhor situação financeira, hábil a garantir a efetiva reparação do dano [...] (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011).

Em se tratando das cidades e, em especial, na área do Canal da Mendonça Júnior, o processo de ocupação espacial se dá, na maioria das vezes, desorganizadamente, fruto da falta de planejamento do poder público.

Portanto, a responsabilização pelos prejuízos causados tanto no canal (assoreado) quanto em seu entorno, segundo o exposto acima, deve ser compartilhado.

Esse é o caso dos “ambulantes”, no caso em questão os trabalhadores fixos (informais), pois, na área do passeio público no entorno do

canal encontravam-se “estabelecimentos” de concretos e não as típicas barracas desmontáveis dos camelôs, que se estabeleceram com anuência dos gestores públicos durante as décadas anteriores.

Das possibilidades de reparação de áreas degradadas a doutrina destaca como essencial a reparação que restitua integralmente a lesão, isto é, *restitutio in integrum*. Mesmo com a dificuldade dessa modalidade de reparação, as medidas tomadas devem priorizá-la ou, ao menos se aproxime o máximo possível (DESTEFENNI, 2005).

Outra forma de reparação das lesões ambientais apontadas é a indenização ou compensação econômica. Forma tradicional de reparação do dano privado. Considerada como a pior maneira de reparação da lesão, a compensação pecuniária deverá ser empregada quando não houver possibilidade à reconstituição natural ou compensação ecológica. Como elemento subsidiário de reparação, só se deve utilizá-la cumulativamente aos outros meios. O que se compreende do caso em questão, ressaltando a impossibilidade de retroagir ao *status quo ante* em se referindo ao meio artificial (SILVA, 2008).

A subsidiaridade cabe justamente nos casos de lesões irreversíveis da impossibilidade técnica da compensação ecológica. Pelo que dispõe a Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), a indenização deverá ser revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Repise-se que no caso do espaço artificial (construído) o ambiente não está mais *in natura*, assim, o importante seria restabelecer a sua funcionalidade.

No entanto, a melhor alternativa passaria por uma política pública de desocupação e revitalização da área do entorno do Canal, atrelada a uma campanha educativa de preservação do espaço e sua importância à coletividade. Vale ressaltar outro princípio do direito administrativo que deve ser seguido, o da supremacia do direito público sobre o privado. Sempre respeitando os direitos e

garantias fundamentais e respeitando direitos adquiridos, que na situação exposta é difícil de sustentar, por ser público o espaço ocupado.

Ainda, importante destacar os aspectos materiais e imateriais presentes na reparação, pois, a lesão alcança a deterioração da qualidade de vida, a limitação, mesmo que momentânea, da fruição do bem e o próprio bem.

Assim como nos danos de natureza material, as lesões morais ou extrapatrimoniais privilegiam a restauração *in natura*, utilizando-se acessoriamente ou subsidiariamente a indenização. Essa forma de reparação se reveste de ordem individual, utilizando melhorias com o escopo de aliviar o sofrimento da vítima e, ordem coletiva, sendo mais problemática sua reparação, por envolver aspectos éticos, coletivos, ao atingir o direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado e, portanto, à própria vida.

Os critérios utilizados são essencialmente subjetivos, no dizer de Silva (2008, p. 232):

[...] que envolvem, dentre outros, a posição social ou política dos ofendidos, a intensidade do ânimo de ofender, a gravidade da lesão e a negligência do agente, na adoção de medidas precaucionais e preventivas; e a partir de critérios objetivos, tais como a situação econômica do ofensor, o risco criado, a gravidade e repercussão da ofensa”.

Conquanto seja polêmica essa modalidade de reparação, é essencial a atuação do poder público e dos instrumentos previstos na legislação brasileira como mecanismo de resgatar a dignidade da pessoa humana e assegurar o equilíbrio ecológico, sem descuidar do patrimônio histórico e cultural, para que se concilie a sustentabilidade ambiental, no caso urbano ambiental, com o desenvolvimento econômico.

As formas de reparação ambiental devem se constituir na prática das políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Mesmo estando presente no ordenamento jurídico pátrio, ainda não se percebe de forma intensa. A fiscalização ambiental é precária, o interesse político é direcionado para o incentivo das atividades econômicas e em nome do desenvolvimento, ou

interesses políticos, muitas vezes é feita “vista-grossa” na implantação dos empreendimentos e ocupações do solo urbano.

O dano ambiental, tanto no aspecto material, quanto no imaterial, deve ser identificado e corrigido, pois, o homem necessita de um ambiente saudável e equilibrado para sua própria sobrevivência e das futuras gerações.

A cidade passa a receber uma tutela constitucional geral (mediata) com base no art. 225, e uma proteção mais específica (imediata) em virtude da normatização dos arts. 182 e 183. Tornando, então, impossível desvincular a execução da política urbana do conceito de sadia qualidade de vida, bem como, da satisfação aos valores da dignidade humana e da própria vida (FIORILLO, 2008).

Nesse ponto se faz importante destacar o disposto na art. 1º e em seu parágrafo único da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) que estabelece a política urbana como matéria de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em função do bem coletivo, da segurança e do bem-estar de todos os cidadãos, ainda, garantindo o equilíbrio ambiental.

Com relação ao bem coletivo vale ressaltar o posicionamento de Fiorillo (2008, p. 41):

O bem coletivo apontado no parágrafo único reafirma a visão constitucional criada a partir de 1988 de superar a tradicional e superada dicotomia bens públicos x privados, atrelada a toda e qualquer relação jurídica possível em nosso sistema constitucional até a edição da Carta Magna. Com acepção clara, o uso da propriedade passa a ser estabelecido em prol do bem ambiental (art. 225 da CF) com todas as conseqüências dele derivadas.

E por ser matéria de ordem pública a política urbana pode ser apreciada de ofício pelo magistrado:

[...] qualquer questão relativa às relações jurídicas disciplinadas na Lei 10.257/2001, já que não incide nessa matéria o princípio dispositivo. Sobre elas, como muito bem ensina Nelson Nery Jr., não se opera a preclusão, e as questões que dela surgem podem ser decididas e revistas a qual quer tempo e grau de jurisdição (FIORILLO, 2008, p. 42).

Nessa condição, a política urbana é essencial para o melhor aproveitamento do espaço das cidades, é onde se insere o direito urbanístico. Silva (2008, p. 49) afirma que: “O direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que têm por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

As políticas públicas estão ligadas ao direito urbanístico, portanto, a definição de seu objeto jurídico não se torna tão simples. Para Vichi (2007, p. 115), “(...) o objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico está restrito ao solo da cidade”. Assim, o direito urbanístico se traduz no direito da política espacial da cidade.

Para o autor, o conjunto de normas das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus moradores vai muito além da regulação do solo, mesmo ressaltando sua importância. Cita o Estatuto da Cidade, como legislação regulamentadora do art. 182, e os planos diretores municipais, por força do art. 182, §§1º e 2º da Constituição Federal como principais instrumentos para conceituar política pública (VICHI, 2007).

Em resumo, refletir sobre a função social da cidade como diretriz geral ao direito a cidades sustentáveis, ressaltando a importância da participação popular, através da gestão democrática, na proteção do espaço urbano. Discutir a importância do Canal da Mendonça Júnior e seu papel no ordenamento urbano, sua forma de ocupação atual e seu reflexo sobre o meio ambiente. Pressionar a criação de políticas públicas de proteção ambiental da área do Canal e seu entorno é o papel que deve ter a sociedade no exercício de sua cidadania.

3. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL COMO PRINCÍPIO DE DIREITO FUNDAMENTAL

3.1 PRINCÍPIOS E REGRAS NO DIREITO FUNDAMENTAL

Os direitos fundamentais despontam como foco central das grandes temáticas jurídicas mundiais nas últimas décadas. No Brasil, com o fim do regime militar e a posterior redemocratização, se fez necessário a criação de um novo ordenamento jurídico constitucional, desembocando na promulgação da Constituição de 1988 e trazendo em seu bojo discussões sobre os direitos fundamentais.

Afloram-se, assim, uma série de teorias e correntes sobre a relação entre esses direitos e seu alcance, e as normatizações existentes, tanto infraconstitucionais, quanto constitucionais. Nessa linha, as discussões sobre normas e sua composição (princípios e regras) transformam-se essenciais ao estudo dos direitos fundamentais, o que põe em cheque o positivismo jurídico, que perde espaço a partir do momento em que coloca os princípios numa posição secundária, sendo utilizados tão somente nos vazios normativos, numa função supletiva na aplicação do Direito. O ponto de partida é a lei, só então, caminha-se para os princípios (LEITE, 2003).

Já no Pós-positivismo, há inversão dessa lógica. Os princípios assumem o traço primordial da normatividade, como verdadeiras normas jurídicas (LEITE, 2003). Seguindo a linha de pensamento Pós-positivista, a Teoria dos Direitos Fundamentais proposta por Robert Alexy, defende a classificação das normas jurídicas em princípios e regras.

Para a teoria dos direitos fundamentais essa é a mais importante das diferenciações teóricas-estruturais, tornando-se a:

[...] chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. Sem ela não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições a direitos fundamentais, nem uma doutrina satisfatória sobre colisões, nem uma teoria suficiente sobre o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico (ALEXY, 2008, p. 85).

Ainda segundo o autor:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deonticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas (ALEXY, 2008, p. 87).

O aspecto fundamental da teoria é sustentado nessa distinção, quando princípios se revestem de normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível observando as possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Os princípios, consubstanciam-se, então, como *mandamentos de otimização* (ALEXY, 2008).

As regras, por seu turno, são normas que são satisfeitas ou não, são determinações, seguindo o critério do tudo-ou-nada (LEITE, 2003). A distinção entre princípios e regras, portanto, não seria uma diferença de grau, e sim, de qualidade.

Gonçalves Júnior (2011, p. 54) destaca:

Os princípios, diferentemente das regras jurídicas, demandam juízo de ponderação prática, no instante da interpretação-aplicação, a fim de obterem determinação. As regras, por sua vez, são normas jurídicas destinadas a dar concreção aos princípios.

Sendo assim, Alexy (2008) sustenta como tese central a concepção de que os direitos fundamentais apresentam natureza de princípios, deste modo, se revestem de mandamentos de otimização, independentemente da formulação mais ou menos exatas desses direitos.

George Leite (2003, p. 154) corrobora esse pensamento ao afirmar que:

Do fato de a aplicação das regras se restringir à dimensão da validade, ao passo que os princípios comportam a dimensão do peso, advém o distinto caráter *prima facie* destes últimos. É que, como eles demandam que suas consequências sejam realizadas na maior medida do possível, eles não encerram mandamentos definitivos, senão apenas *prima facie*, visto que podem ceder diante de outros princípios.

Quando são postos direitos fundamentais que se chocam, os princípios utilizados para fundamentação de argumentos que os sustentem perdem esse caráter *prima facie* em função de outros princípios. A otimização no que tange a relação entre os princípios que colidem é solucionada através da lei do sopesamento, procurando demonstrar que o sopesamento na análise do caso envolvendo princípios colidentes pode ser dividido em três passos:

No primeiro é avaliado o grau de não-satisfação ou afetação de um dos princípios. Depois, em um segundo passo, avalia-se a importância da satisfação do princípio colidente. Por fim, em um terceiro passo, deve ser avaliado se a importância da satisfação do princípio colidente justifica a afetação ou não-satisfação do outro princípio (ALEXY, 2008, p. 594).

Marmelstein (2011) chama de “técnica da ponderação” quando há o choque entre direitos, que será solucionado mediante a análise entre o peso e a relevância dos valores em discussão para decidir qual irá predominar.

Gonçalves Júnior (2011, p. 60) sobre a colisão entre princípios esclarece:

Assim, quando dois princípios entram em colisão – por exemplo, se um diz que algo é proibido, e outro, que é permitido -, um dos dois tem que ceder frente ao outro, porquanto um limita a possibilidade jurídica do outro. O que não implica que o princípio desprezado seja inválido, pois a colisão de princípios se dá apenas entre princípios válidos. Em outras palavras, se é verdade que, como corolário do postulado da coerência interna, o ordenamento jurídico não tolera antinomias entre as suas regras, isso não sucede no plano dos princípios. Princípios jurídicos podem sinalizar soluções diametralmente opostas para determinados casos concretos, sem que tal fato denote qualquer inconsistência na ordem jurídica.

O que se pode inferir quando ocorre a colisão entre princípios, é justamente o fato da não-exclusão do princípio não aplicado ao caso concreto, ou seja, como os princípios apresentam uma dimensão valorativa, ao contrário das regras, será escolhido aquele que mais se adéqua ao fato, sem, necessariamente, gerar insegurança jurídica.

Assim, a questão ambiental insere-se na categoria de direitos fundamentais por ser essencial a própria existência do ser humano, na medida em que seus recursos e sua manutenção equilibrada proporcionarão a sadia qualidade de vida.

Souza (2010, p. 32) em defesa desse posicionamento assevera:

Não há dúvidas de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, restando igualmente evidenciado que tal direito viabiliza a própria vida, justamente porque tudo aquilo que o homem necessita para sobreviver advém da natureza, direta ou indiretamente.

Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 34) chamam atenção para essa questão:

O reconhecimento de um direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, tal como tem sido designado com frequência, ajusta-se, consoante já enfatizado, aos novos enfrentamentos históricos de natureza existencial postos pela crise ecológica, complementando os já amplamente consagrados, ainda que com variações importantes, direitos civis, políticos e socioculturais, aumentando significativamente os níveis de complexidade. Com efeito, considerando a insuficiência dos direitos de liberdade e mesmo dos direitos sociais, o reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente (ou à proteção ambiental) constitui aspecto central da agenda político-jurídica contemporânea.

Analisando a temática sobre cidade sustentável dentro do ordenamento jurídico e ambiental, percebe-se sua inclusão na categoria dos direitos fundamentais sustentados por princípios enquanto mandamentos de otimização. Pois, ao se pensar em uma sadia qualidade de vida a todos os habitantes da cidade, entende-se na garantia dos vários direitos, por parte do Estado, disseminados em nossa Constituição.

3.2 O MEIO AMBIENTE E O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL

Apesar de já mencionado em outros momentos do presente trabalho, a referência jurídica constitucional do meio ambiente será retomada neste tópico com mais detalhes, procurando enfatizar, inclusive, outros dispositivos constitucionais, que mesmo não inclusos no capítulo específico sobre o tema, demonstram a importância dada pelo legislador constitucional ao meio ambiente.

Serão abordados os principais dispositivos e se procurará caracterizar que o direito ao meio ambiente, como sendo fundamental, não se demonstra apenas de forma explícita, mas também, de forma implícita presentes nos princípios que sustentam a Constituição.

Sarlet (2011, p. 582) explica:

[...] não há maior dificuldade em justificar que a proteção ao meio ambiente, especialmente considerando a própria dicção utilizada pelo Constituinte na redação do artigo 225 da CF, assume a condição de direito e dever fundamental [...] a relação umbilical entre uma existência humana com dignidade e a tutela ambiental é tão evidente – e em tantas situações! (basta apontar para a grave condição dos refugiados climáticos, a afetação da saúde e das condições de vida das pessoas por força de danos ambientais, entre outros) -, que a dignidade da pessoa humana (como da vida em geral) opera como justificativa relevante, embora mesmo neste caso não exclusiva, a indicar a fundamentalidade formal e material do direito (e dever) fundamental à proteção do ambiente [...].

Silva (2009) aponta o caráter “eminente ambientalista” da Constituição de 1988. Haja vista ter sido a primeira, no âmbito nacional, a abordar deliberadamente da matéria ambiental.

O capítulo sobre o meio ambiente está inserido topograficamente no título que trata da ordem social e, em sua disposição geral traz a linha interpretativa que deve ser seguida nos capítulos que compõem o referido título. Segundo o art. 193 “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Assim, o meio ambiente equilibrado é fundamental para a existência da vida e, conseqüentemente, gerar o bem-estar da sociedade.

Melo (2011, p. 1067) esclarece a distinção entre justiça social e bem-estar. Para a autora, justiça social tem cunho filosófico e se constitui num dos valores essenciais do Estado Social de Direito. Significando que “[...] o Poder Público deve assumir a responsabilidade de garantir a efetividade dos direitos econômicos e sociais dos indivíduos, ao mesmo tempo em que busca uma redistribuição equitativa das rendas e recursos nacionais”.

O bem-estar se apresenta de forma pragmática e sua significação, de acordo com o espaço e o tempo, será relativizada, haja vista depender de quais serão as necessidades vitais da sociedade satisfeitas pelo Estado. Nas palavras da autora “[...] o bem-estar social depende das condições

gerais de vida e deve ser concretizado por meio de várias políticas públicas nas áreas de seguridade social, educação, meio ambiente e saneamento” (MELO, 2011, p. 1067).

O acesso da população ao meio ambiente sadio trará reflexos imediatos a seu bem-estar e, por conseguinte, irá gerar maior justiça social. Assim como a melhoria da justiça social, refletirá diretamente no bem-estar da população, pois, ambos estão intimamente ligados.

O capítulo sobre o meio ambiente tem seu núcleo normativo no art. 225 e seus parágrafos. Para melhor entendimento se reproduzirá a íntegra do dispositivo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

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

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio

nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

Silva (2009) analisa esquematicamente o dispositivo, onde observa que em seu *caput* está à norma-princípio, traduzindo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em seguida, aparecem as “normas-instrumentos da eficácia do princípio” que revelam os instrumentos de garantia da efetividade do direito inscrito no *caput* (§ 1º e seus incisos).

E, finalmente, nos parágrafos seguintes, caracterizam um conjunto de “determinações particulares” de proteção direta e imediata aos elementos que necessitam, por serem sensíveis, de proteção imediata e direta regulamentação.

De acordo com os preceitos expostos acima, aduz-se que o legislador constituinte estabeleceu que para a manutenção da vida é imperioso a existência de um meio ambiente equilibrado. Partindo da ideia de uma exploração racional dos recursos necessários ao desenvolvimento humano, sem, contudo, prejudicar as atuais e futuras gerações. Prevendo, ainda, sanções penais e administrativas, para condutas e atividades que provoquem lesão ao meio ambiente, sem desconsiderar a obrigação de reparar o dano.

A questão ambiental na forma retratada e incorporada ao ordenamento constitucional, enquanto direito de todos à sadia qualidade da vida, reforça o argumento de sua inclusão ao rol dos direitos fundamentais.

E, por derradeiro, importante trazer a exposição o § 2º do art. 5º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados

internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

Portanto, sendo a vida o bem maior, deve-se garantir de todas as formas possíveis sua manutenção em respeito aos mais diversos princípios constitucionais, destacando o princípio da dignidade humana, no qual inclui o direito ao meio ambiente equilibrado, o acesso a saúde, ao saneamento básico, ao lazer, a cidade sustentável, dentre outros.

A preocupação com o meio ambiente não está restrita apenas a capítulo próprio, conforme demonstrado. Em diversas passagens pode-se perceber referência expressa, tanto ao meio ambiente, quanto a elementos associados a ele.

Logo de início o art. 5º, inciso LXXIII, traz uma garantia de tutela ao ato lesivo, dando legitimidade para a propositura da ação popular quando verificado ato lesivo ao meio ambiente, na íntegra:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

O art. 20, inciso II, prescreve que as terras devolutas que forem indispensáveis a preservação do meio ambiente são bens da União. Béo (2011) chama atenção ao fato de que essas terras tornam-se indisponíveis, de acordo com a dicção do § 5º do art. 225. Segundo a autora:

[...] Isso implica exceção à regra geral de que terras devolutas são bens dominicais ou disponíveis. A importância da preservação ambiental tornou-se constitucionalmente indisponíveis (ou seja, insuscetíveis de alienação de qualquer espécie) as terras devolutas necessárias à proteção ambiental. A legislação infraconstitucional que vier a ser editada a respeito desta matéria deverá respeitar esses limites constitucionais (BÉO, 2011, p. 135).

No art. 23, que descreve a competência (material) comum da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tem-se: “VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Tal dispositivo

reforça a necessidade de políticas públicas em todos os âmbitos da Federação, com o intuito de proteger, como também combater os danos provocados.

Já no art. 24, tem-se a competência legislativa concorrente, na qual os Municípios não foram incluídos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)(Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

Porém, considera-se que a Constituição, com fulcro no art. 30, deu ao Município o poder de legislar sobre a matéria ambiental em algumas situações, que assim se manifesta: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Portanto, a realidade local é vivenciada muito mais pelos municípios do que as demais unidades da federação. Daí, não poder ser excluído da criação de normas para melhor ordenar seu território.

Na seara de instrumentos processuais e investigativos, além da ação popular, verifica-se também a legitimidade do Ministério Público para promoção da ação civil pública e do inquérito civil:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)(Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

No inquérito civil (natureza administrativa) tem-se a obtenção de elementos probatórios com o intuito de subsidiar a ação civil pública que se

reveste no instrumento de tutela aos interesses transindividuais (SANTOS, R.; MAURICI JÚNIOR, 2011).

Outro artigo que se refere ao meio ambiente é o 220. Em seu parágrafo 3º, inciso II. Aqui, o constituinte estabeleceu a proteção da família ou da pessoa que se sinta ofendido “em seu estado físico ou mental, por programas de rádio e televisão” (ABRÃO, 2011). Na letra da lei:

§ 3º - Compete à lei federal:

(...)

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

Diversos exemplos poderiam ser enumerados sobre dispositivos constitucionais explícitos que tratam da questão ambiental presentes na Constituição, porém, os referidos até aqui transmitem a noção da importância dada pelo legislador ao tema.

A Constituição do Estado do Amapá, seguindo a linha do poder constituinte originário, tratou da temática ambiental em diversos dispositivos, que serão demonstrados em linhas gerais. Assim, por exemplo, no art. 2º, inciso VII é consagrado como princípio fundamental a “defesa do meio ambiente e da qualidade da vida”. No art. 11, inciso VIII, acompanhando a Lei Maior, trata sobre a competência comum entre o Estado, a União e os Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Com relação à competência legislativa, prescreve o art. 12, inciso VIII que cabe ao Estado “legislar sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Enfim, no conjunto de normas específicas sobre o meio ambiente, o poder constituinte estadual instituiu o Capítulo IX (arts. 310-328), descrevendo a importância do meio ambiente equilibrado para sadia qualidade de vida, bem

como definindo responsabilidades pelos danos causados, instrumentos e órgãos de fiscalização, critérios de exploração dos recursos naturais, dentre outros.

Ante o exposto, percebe-se que a matéria ambiental recebeu um tratamento inovador em face da preocupação da comunidade internacional e nacional sobre os problemas verificados como fruto de um processo de desenvolvimento socioeconômico que não priorizou a racionalização na exploração de recursos, e que precisa ser repensado. Com isso, o Poder Constituinte pátrio (originário e decorrente) fez transparecer essa preocupação nas Constituições Federal e Estadual.

3.3 MEIO AMBIENTE, DIREITO URBANÍSTICO E URBANISMO

Abordou-se a respeito da cidade (espaço urbano ou artificial) enquanto parte do meio ambiente, e como alcançar um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e ocupação desse espaço, sem que prejudique a qualidade de vida de seus habitantes.

Em outra parte do trabalho, já se conceituou cidade, urbanização – diferenciando de urbanismo - e urbanificação.

Neste momento faz-se necessário a distinção de algumas expressões utilizadas no presente texto como forma de distingui-las e demonstrar que por maior aproximação que existam entre elas, não possuem o mesmo significado. Apesar de estarem intimamente ligadas.

Após uma breve análise sobre o meio ambiente no ordenamento constitucional, é importante trazer à discussão o que se entende por essa expressão.

Para Silva (2009, p. 20), o conceito de meio ambiente:

[...] há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

E conclui o autor: “O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2009, p. 20).

O conceito jurídico sobre o meio ambiente está na Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, recepcionada pela Constituição Federal, em seu art. 3º que dispõe: “Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

Na concepção jurídica, adotada pelo legislador brasileiro, é reforçada a interação e a interdependência entre o homem e a natureza (LEITE; AYALA, 2011).

O conceito jurídico do meio ambiente não se restringe apenas aos elementos naturais, portanto, quando amplia seu significado acaba por abranger os mais diversos elementos. Desde os elementos naturais, até, os frutos da construção humana. Essa conclusão é extraída a partir da análise sistematizada entre a Lei n. 6.938/81 e o art. 225 da Constituição Federal.

Nesse raciocínio, Silva (2008, p. 32) analisando o meio ambiente como objeto do direito e como bem jurídico preconiza:

Um conceito jurídico amplo e completo deve, portanto, contemplar todas as características e aspectos relacionados ao ambiente, especialmente: a interdependência dos elementos naturais e humanos, a capacidade de auto-regulação e de auto-regeneração do meio natural, a capacidade funcional ecológica e, por último, a capacidade de uso ou aproveitamento humano dos recursos ambientais; nesse último aspecto, incluídos não só os benefícios monetários e econômicos que o ambiente proporcionar à humanidade, mas também, as noções de bem-estar e qualidade de vida.

Leite e Ayala (2011) sintetizam o conceito de meio ambiente, dividindo-o em sentido genérico e sentido jurídico.

No primeiro, é realçada a interação entre homem e natureza, de caráter interdisciplinar e embasado dentro de uma concepção antropocêntrica alargada mais moderna, compreendendo que o meio ambiente deve ser tutelado no intuito de ser aproveitado pelo homem, porém, preservando o sistema ecológico.

No segundo sentido (jurídico), enfatiza o caráter amplo adotado pela lei brasileira, que visa à proteção da vida em todas as suas formas – natural, artificial e cultural. Ressalta que o meio ambiente é considerado um macrobem unitário e integrado, sendo de uso comum do povo e de interesse público. Constituindo-se ainda como um direito fundamental do homem que necessita para sua efetivação da participação e responsabilidade partilhada pela sociedade e Estado.

Com isso, é certo que não se pode admitir que apenas o equilíbrio associado aos elementos naturais gere a sensação de prazer e sadia qualidade de vida para o homem. As realizações humanas também produzem esse equilíbrio. A ocupação racional do espaço urbano, realizada através de um planejamento responsável. A preservação da paisagem natural e cultural, do patrimônio histórico, um sistema de transporte eficiente, uma rede de saneamento básico que atenda à população e uma política de habitação adequada, são alguns exemplos dessas realizações.

Por meio do conceito “alargado” de meio ambiente, costuma a doutrina dividi-lo em: meio ambiente natural ou físico, meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e meio ambiente urbano ou artificial.

No meio ambiente natural ou físico não há interferência do homem na criação de seus elementos (MARQUES, 2010).

Fiorillo (2008, p. 20) sobre o meio ambiente natural, completa: “Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem”.

O meio ambiente cultural é constituído pelo “[...] patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico [...]” (SILVA, 2009, p. 21).

Marques (2010) alerta que, para ser considerado como patrimônio cultural, a manifestação humana deve ser incorporada ao patrimônio da comunidade. Preleciona o autor:

Toda manifestação humana é produto cultural. Entretanto, existem algumas que interferem preponderantemente no meio, passando a integrar o patrimônio de uma comunidade. E apenas essas são protegidas, pois configuram bens difusos, cuja titularidade, não confundida com autoria, é da comunidade. Pela relevância que passam a ter, confundindo-se com a história de uma comunidade, têm sua preservação resguardada pela lei (MARQUES, 2010, p. 48).

O meio ambiente do trabalho ou laboral é aquele que:

“[...] se presta a melhorar a qualidade de vida das pessoas [...] Desse modo, um ambiente adequado de trabalho certamente proporcionará melhores condições de vida, com reflexos direto na qualidade de vida da pessoa e em seu modo de ser e viver.” (SOUZA, 2010, p. 49).

Para Fiorillo (2007, p.22) o meio ambiente do trabalho é:

“[...] o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometem a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentam (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.)”.

Por fim, o meio ambiente urbano ou artificial para Marques (2010, p. 53): “[...] é representado pelas cidades, entendidas como aglomerações humanas dotadas de edificações e infraestrutura consistente em áreas de lazer, serviços públicos, saneamento etc. [...]”.

Silva (2009, p.21) conceitua como:

“1 – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto”.

Em resumo, é de se destacar que o meio ambiente constitui num conjunto de elementos, que não se configuram apenas como naturais. O homem está inserido nesse contexto, constituindo um de seus principais elementos, por ter o poder de transformá-lo diretamente. Como elo dessa corrente, é importante que respeite a natureza e a explore de forma que satisfaça suas necessidades, garanta melhoria na qualidade de vida, e também, mantenha para as futuras gerações.

O processo de ocupação do espaço urbano ocorreu, na maioria das vezes, de forma não planejada. Sendo assim, a falta de organização acarretou um crescimento desordenado e sem controle, gerando efeitos prejudiciais a qualidade de vida da população urbana.

Para melhor organizar o espaço é que surgiu o direito urbanístico. Sant'anna (2007, p.144) conceitua como “[...] o sistema legal que visa direcionar o Estado na organização do espaço urbano”.

Salazar Jr. (2007, p.168) afirma que o direito urbanístico apresenta institutos próprios, sendo “[...] o planejamento urbanístico, o parcelamento do solo urbano, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento [...]”.

Botrel (2007, p. 14) sobre a matéria preleciona “[...] como ciência, devendo ser considerado como o ramo do direito público cujo objeto é expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”.

Silva (2008, p. 37) assevera que o direito urbanístico manifesta-se através de dois aspectos:

- (a) O direito urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinada a ordenar os espaços habitáveis – o que equivale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; (b) o direito urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

Conforme os conceitos anteriormente citados é premente que o poder público se utilize dos mecanismos legais para melhor organizar o espaço citadino.

Foi com a Carta de Atenas, já analisada em capítulo anterior, que surgiu o indicativo das bases do urbanismo, sustentado nas seguintes funções: habitar, trabalhar, circular e recrear-se.

O urbanismo surgiu como resposta aos problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades. Com isso: “A necessidade de reorganizar (urbanificação) as cidades, subjugadas pelos efeitos devastadores da urbanização, passou a exigir uma técnica, uma ciência, a que se convencionou chamar urbanismo” (DOMINGUES, 2007, p. 90).

Destacando as funções do urbanismo, Pinto (2010, p. 44) ressalta: “[...] uma das funções do urbanismo é a distribuição territorial de todas as atividades necessárias à cidade, de tal forma que elas não incomodem aos moradores”.

Completando essa ideia, Silva (2008, p. 31) afirma que “[...] o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana”.

Em suma, os conceitos expostos (meio ambiente, direito urbanístico, urbanismo) reforçam a visão na qual mesmo sendo institutos diferenciados, não se caracterizam pelo isolamento. A partir do objeto estudado – a cidade –, todos os institutos referidos desembocam no mesmo sentido.

A cidade fazendo parte do meio ambiente artificial, necessita de técnicas e planejamento para melhor aproveitamento de seus espaços. Assim, essa correção e organização se traduzem justamente no urbanismo. As políticas públicas urbanas devem ter como norte, senão a resolução total dos problemas urbanos, ao menos sua mitigação.

3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA CIDADE

A Constituição Pátria de 1988 em seu art. 1º consagra ser o Brasil um Estado Democrático de Direito, evidenciando como fundamentos à consolidação desse Estado a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político.

Antes mesmo de se chegar à constituição do Estado Democrático de Direito, outras noções de Estado existiram e, algumas delas, ainda se fazem presentes em alguns países (BASTOS, 2002). São elas:

Estado de Polícia: caracterizado pela concentração do poder nas mãos do monarca, o rei se auto-intitulava ser o escolhido por Deus e sua vontade era a lei, daí alguns denominarem esse período de Estado Absoluto;

Estado de Direito: origina-se dos movimentos revolucionários patrocinados pela burguesia que se opunha ao Estado Absolutista. O pensamento difundido era sustentado pela idéia da limitação do poder do Estado. Os ideais liberalizantes impregnavam e se espalhavam pela sociedade francesa, e posteriormente para outras sociedades. A manutenção da ordem, a proteção da liberdade e da propriedade individual, a idéia de um Estado mínimo, da limitação do arbítrio do poder do Estado e a proteção das garantias individuais são as premissas defendidas e fazem parte dos requisitos básicos desse momento;

Estado Social de Direito: há o retorno da ampliação da área de atuação do Estado. Sua defesa vem da antiga União Soviética, líder do mundo socialista no período pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A eclosão da Primeira Guerra (1914-1918) e a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, são fatos apontados pelos opositores do Estado de Direito ou Liberal, como conseqüências do livre comércio e do individualismo típicos desse modelo. Aqui, os tentáculos do Estado alcançaram as mais diversas funções e atividades. O poder é feito valer em nome do interesse público; e

Estado Totalitário: sua difusão ganha força com o surgimento das ideologias nazista e fascista. O controle do poder político, econômico e social, bem como do exercício das profissões, a adoção da religião, o desenvolvimento cultural e artístico, vida familiar, lazer, gostos e preferências do indivíduo. Em síntese, o Estado Totalitário absorve todas as manifestações da vida social e individual.

Chega-se então ao Estado Democrático de Direito, questionando a incapacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e de atuar em todos os setores, bem como ao seu exagerado esforço protetor. Traz novamente o sentimento da liberdade individual e procura limitar à ação do Estado através de garantias fundamentais aos cidadãos. Diferencia-se do Estado de Direito, pois, este não tem como garantir a democracia, haja vista que diversos países o adotaram, tanto os democráticos, quanto os autoritários. Portanto, o Estado Democrático de Direito tem na legitimidade conferida pelo povo a sua caracterização (BASTOS, 2002).

No Brasil a implantação do Estado Democrático de Direito vem com o fim da ditadura militar na primeira metade da década de 1980. Dentre os princípios presentes em nossa Constituição são ressaltados a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O interesse imediato do Estado Democrático de Direito deve ser o de se alcançar o bem comum. Evidente que cabe ao cidadão seguir os caminhos delineados pelo ordenamento jurídico imposto pelo direito, pois ninguém se encontra só. Portanto, para manter a ordem jurídica, há de se cumprir obrigações e normas de condutas sociais.

No entanto, cabe ao povo a legitimação às leis e decisões tomadas. O Estado Democrático não se pauta apenas no direito meramente formal, ou seja, ao conjunto de leis elaboradas pelo legislativo, e muito menos aos direitos regulados pelas leis. Mas sim na noção de justiça, e a justiça só é alcançada quando as leis garantem a dignidade da pessoa humana e não suprimem direitos, liberdades e nem garantias fundamentais.

Petrucci (2007, p. 190) comunga do pensamento exposto quando afirma: “A constituição de um Estado Democrático de Direito supera a simples noção tradicional de Estado submetido às leis, para indicar um caminho de democratização do poder, invariavelmente destinado à participação popular”.

O ponto de partida para a sustentação jurídica da participação popular e da gestão democrática vem da Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único), ao prescrever que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

O constituinte reconheceu que o poder cabe ao povo e o seu exercício se efetiva por meio de representação, adotando um sistema semidireto ou participativo, quando elege seus representantes, mas, esse mesmo poder também se manifesta de forma direta, através dos institutos do plebiscito, referendo ou iniciativa popular, consoante o disposto no art. 14, incisos I, II e III; bem como nos arts. 50, inciso, XV e 61, § 2º.

Nessa linha de raciocínio, a participação popular se transforma numa arma poderosa de contenção aos abusos e vícios construídos na estrutura do poder público pátrio, ao trazer para o centro das decisões os anseios e reivindicações da população.

Segundo Petrucci (2007, p. 194):

A participação popular, muito mais do que uma nova forma de exercício do poder político no Estado, muito mais do que mecanismo que permite a correção da oligarquia, muito mais do que princípio jurídico norteador do processo interpretativo, é mecanismo que garante a eficácia social da Constituição, sobretudo em constituições analíticas como a nossa, povoadas de diretrizes programáticas cuja inaplicabilidade sempre foi a aposta – vencedora – de todos os que buscam perpetuar o estado de desigualdade presente em nossa sociedade.

Perez (2006) analisa a participação popular como importante para a eficiência da Administração pública, dando status de princípio, denominado por

ele como “princípio jurídico de organização da Administração Pública”. Entende o autor:

Para nós a participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidos pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade, a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta (PEREZ, 2006, p. 169).

Portanto, a participação popular tem o condão de aproximar a população dos gestores públicos, com o fito de opinar sobre os reais problemas vivenciados nas cidades, favorecendo a confecção de uma política urbana mais efetiva e que atenda verdadeiramente sua finalidade, a de gerar o bem-estar de seus habitantes.

Com esse compromisso e responsabilidade, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) ganha um capítulo dedicado à “gestão democrática da cidade”.

Fiorillo (2008, p. 127) ressalta que:

[...] a gestão democrática da cidade (art. 43 a 45) permite dar efetividade à tutela do meio ambiente artificial através da participação direta de brasileiros e estrangeiros em nosso País, o que será feito não só no âmbito institucional (art. 43, I) como através de iniciativa popular de projeto de lei (art. 43, IV).

Para melhor compreensão, reproduz-se à íntegra da legislação:

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A gestão democrática consoante a dicção do art. 43 será garantida através de instrumentos apontados pelo legislador. Há de destacar que o rol apresentado é meramente exemplificativo, pois, a expressão “entre outros” não permite interpretação em contrário.

Dos instrumentos referidos será feito um breve comentário sobre o inciso II, por ser o mais discutido e controverso, não que os outros sejam menos importantes, mas pela visibilidade que vem se dando, principalmente às audiências públicas.

O plano diretor de Macapá, por exemplo, no capítulo IV, do título II, apresenta um rol extensivo de estratégias para a gestão democrática urbana e ambiental, que se insere na estratégia de desenvolvimento do Município. Dentre elas, destaca-se o art. 39, que aponta como se efetivará a implantação da estratégia para gestão democrática urbana e ambiental:

Art. 39. A implementação da Estratégia para Gestão Democrática Urbana e Ambiental se dará mediante:

I - sistemas de informação que favoreçam o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano e ambiental no Município de Macapá;

II - convênios com órgãos e entidades estaduais e federais para obtenção de informações para o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano e ambiental;

III - debates, audiências e consultas públicas em relação a projetos de lei que disponham sobre:

a) plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do orçamento anual;

b) parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;

c) parâmetros urbanísticos especiais, nos termos da legislação aplicável.

IV - debates, audiências e consultas públicas para aplicação de instrumentos em que haja a transformação de uma área;

V - audiência pública para emissão de licença submetida a Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Parágrafo único. Será observada a regra estabelecida no inciso III do *caput* deste artigo mesmo quando a edição de parâmetros urbanísticos

especiais for admitida por ato do Poder Executivo (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

Aqui, seguindo a lei federal, são ressaltados no inciso III: os debates, as audiências e consultas públicas, quando forem criados projetos de lei sobre o orçamento; parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e; aos parâmetros urbanísticos especiais. Portanto, é dado à participação popular um papel de destaque na confecção das políticas urbanas.

Com isso, cabe esclarecer a diferença entre consulta pública, debate e audiência pública.

Di Sarno (2007, p. 54), esclarece que na:

[...] consulta pública, a ênfase no acesso da população a informações no que pode constituir elemento indispensável na construção da opinião pública. Pode referir-se, igualmente, na coleta da opinião da população interessada acerca de um assunto específico, como um plano urbanístico, um empreendimento, uma área a ser transformada ou um tema de projeto de lei.

Uma consulta pública pode ser utilizada até através da rede mundial de computadores (ALOCHIO, 2010).

Quanto ao debate, pode estar associado à própria audiência pública ou ter autonomia, como o caso de discussão de temas relevantes para a população que externaliza seus anseios e seus problemas (DI SARNO, 2007).

Já as audiências públicas “[...] nos processos de elaboração/implantação dos planos, e também nos momentos de alteração e de revisão, são verdadeiros atos-condição. Uma ato-condição é aquele elemento, sem o qual, uma fase posterior não se pode desencadear” (ALOCHIO, 2010, p. 237).

E assevera Di Sarno (2007, p. 49):

Audiência pública é forma de participação direta da sociedade no processo de formação decisória do poder político e, por isso, é prévia à decisão que se pretende tomar. Pode ser facultativa ou obrigatória e, desde que seja feita, deve ser revestida de elementos garantidores de eficácia e legitimidade. Seu caráter é consultivo e pode ser condição necessária para a validade de atos praticados em sua decorrência.

A Resolução do CONAMA nº 09, dispõe em seu art. 1º:

A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA 1/1986 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Pela Resolução, percebe-se um caráter dúplice desse instrumento. Ao mesmo tempo em que o órgão público presta as informações e esclarecimentos necessários à população interessada, também esta, expõe suas dúvidas e sugestões com relação à implantação do projeto em questão.

Nesse contexto, tem-se uma finalidade mediata pautada na garantia da participação popular no processo de tomada de decisões. No espaço urbano, se reflete na gestão da cidade. Também, se observa a finalidade imediata, reforçando a dupla função da audiência pública. Essa finalidade tem por escopo deixar a par o Poder Público, dos anseios e dúvidas da comunidade sobre o projeto discutido (DI SARNO, 2007).

A Lei Complementar nº 0005/1994 que instituiu o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá, em seu art. 7º condiciona a instalação de empreendimento ou atividade causadora de degradação ao meio ambiente a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), garantindo a realização de audiências públicas, para sua publicidade.

Com o recebimento do EIA/RIMA o órgão ambiental publicará no Diário Oficial do Estado e em periódico de circulação local, o prazo para solicitação de audiência pública, com no mínimo de 45 dias de antecedência (§ 8º).

Condiciona ainda, a obrigatoriedade de audiência pública apenas aos empreendimentos ou atividades que haja exigência do EIA/RIMA (§ 9º).

A iniciativa para sua realização é do órgão ambiental competente ou, por entidades da sociedade civil organizada, órgão ou entidade do poder público estadual, municipal, Ministério Público, pelo legislativo, bem como, por no

mínimo 50 cidadãos, desde que motivadamente (§ 10). Cabendo sua convocação ao órgão ambiental competente (§ 11).

A Lei Ambiental do Município de Macapá (Lei nº 948/98) também condiciona ao EIA, o licenciamento de projeto de obras ou atividades modificadoras do meio ambiente, que serão submetidos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA)(art. 11). E em apenas em seu art. 22 faz menção a realização de audiência pública, dando discricionariedade para sua realização, quando da confecção do RIMA. O que vai de encontro à legislação federal (Estatuto da Cidade) e o próprio plano diretor, consoante o exposto acima. Na dicção do art. 22 da lei ambiental municipal:

Art. 22. Ao determinar a execução do Estudo de Impacto Ambientei e apresentação do RIMA, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo - SEMAT determinará o prazo para o recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para Informação sobre o projeto, seus impactos ambientais e discussão sobre o RIMA (Lei Ambiental do Município de Macapá, 2010).

Em resumo, a gestão democrática da cidade conforme apregoada em lei infraconstitucional e respaldada pela Constituição Federal, além de diversas normas espalhadas no ordenamento pátrio, é um direito e, ao mesmo tempo, apresenta os instrumentos necessários para o exercício desse direito.

A participação popular, não pode ficar restrita apenas no faz de conta de procedimentos que não cumpram os objetivos dispostos na legislação, com o intuito de dar legitimidade às políticas urbanas. Principalmente quando se trata de audiências públicas. Muitas vezes as informações não são passadas em tempo hábil. O local escolhido é inacessível, a divulgação é falha, até para esvaziar a pressão da comunidade envolvida. Sem contar o caráter técnico, que dificulta a compreensão do projeto pela comunidade, dos reais problemas e impactos ambientais causados.

O direito ao meio ambiente sadio, conforme o exposto é um direito fundamental. Esse direito se faz presente na Lei Maior e deve ser garantido a todos. A cidade como uma parcela desse meio, deve ser protegida através de

políticas públicas que atendam os reais objetivos constitucionais, quais sejam os ligados ao bem-estar da população – moradia digna, um transporte urbano eficiente, saneamento básico, lazer, trabalho, um meio ambiente equilibrado, em suma, garantir a função social da cidade.

4. ESTUDO DE CASO SOBRE O CANAL DA MENDONÇA JÚNIOR E O ORDENAMENTO URBANO DA ÁREA CENTRAL DE MACAPÁ

Conforme já mencionado, o Estado do Amapá possui uma população absoluta de 669.526 mil habitantes, onde 601.036 mil estão localizados nas cidades e 68.490 mil no campo. Em termos percentuais, aproximadamente 89,8% da população está localizada na zona urbana do Estado. Para se ter uma idéia, a população urbana do Brasil é de 84,36%, a da Região Norte é de 73,53%, sendo a do Amapá maior do que a média nacional e regional.

Dos 669.526 mil habitantes do Estado, 398.204 mil estão na capital, dos quais 381.214 mil na área urbana. Em termos relativos, esse número representa 95,7% de habitantes (IBGE de 2010).

O Estado do Amapá vem sofrendo, nas últimas décadas, um forte incremento demográfico. De 1950 a 2010, a população absoluta saltou de 37.477 mil para 669.526 mil habitantes (IBGE, 2010). Esse crescimento refletiu diretamente em Macapá, desembocando num grave processo de desordem em seu espaço.

O caos urbano instalado pela falta de uma política urbanística mais efetiva e compromissada com a população como um todo, aliada a fraca fiscalização do Poder Público, fez com que a qualidade de vida da população ficasse comprometida. Houve o sucateamento dos equipamentos urbanos, bem como da infraestrutura.

Assim, as funções sociais básicas da cidade, consubstanciadas pelo direito à moradia, lazer, circulação e trabalho ficaram debilitadas. O meio ambiente urbano foi afetado significativamente. A cidade de Macapá, com o crescimento desordenado e a ocupação de suas áreas sem planejamento adequado, sofreu os reflexos da desordem urbanística.

Um dos casos mais polêmicos na cidade de Macapá é o da ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior pelo comércio informal. Essa ocupação implica em uma série de reflexos de caráter ambiental e urbanístico

(Foto 01), como: poluição das águas, restrição ao passeio público, contaminação alimentar, poluição visual, produção e armazenamento inadequado de lixo, dentre outros.



Foto 01: Vista panorâmica do canal (PRODEMAC).

O Canal da Mendonça Júnior foi construído na década de 1950 com o intuito de coletar e dar vazão as águas da chuva, num sistema de drenagem interligado com o Rio Amazonas (PRADO, 2009). Com o passar do tempo, foi transformado num receptor de esgoto das edificações de seu entorno e hoje, utilizado até, como lixeira pública.

Em época de chuva, os bueiros localizados às proximidades, transbordam, colocando em risco a circulação de pessoas e veículos. O fedor exalado pelos dejetos lançados no canal põe em risco a saúde da população. As ruas e avenidas próximas alagam, acarretando congestionamento no trânsito, inclusive em outras áreas da cidade, reflexo de se buscar alternativas de circulação em outras vias, que também ficam alagadas em função da dificuldade de escoamento de suas águas para o Canal. Além da poluição visual gerada ao redor pela ocupação de camelôs, dando ares de um processo semelhante ao da favelização e demonstrando total descumprimento das legislações vigentes que tratam do uso e ocupação do solo urbano.

O Canal está localizado entre as ruas Odilardo Silva e Francisco Azarias Neto, cortando ainda outras seis vias (Eliezer Levi, General Rondon, Tiradentes, São José, Cândido Mendes e Binga Uchôa), compreendendo

aproximadamente um quilômetro de extensão (Foto 02). O que demonstra sua importância, não só para a área central, como para o restante da cidade.



Foto 02: Google Maps

Fazendo uma análise do plano diretor de Macapá, o Canal está inserido no que denomina “quadrilátero do centro comercial do bairro Central”, compondo uma das “Áreas de Interesse Comercial”, compreendendo as seguintes vias: Rua Independência – hoje Rua Binga Uchôa –, Av. Ernestino Borges, Rua Hamilton Silva e Av. Feliciano Coelho (art. 140, I).

As Áreas de Interesse Comercial são assim conceituadas pela legislação:

Art. 139. As Áreas de Interesse Comercial – AIC - são as destinadas prioritariamente para o estímulo às atividades de comércio e serviço atendendo as diretrizes e normas da lei de uso do solo.

Parágrafo único. A criação das Áreas de Interesse Comercial deverá atender os objetivos e as diretrizes expressas nesta lei, especialmente na Estratégia para Qualificação do Espaço Urbano, priorizando:

I - envolvimento das associações comerciais e locais na elaboração e implementação de programas de incentivo ao comércio e serviços e atendimento às necessidades da população;

II - garantia da acessibilidade universal nos espaços públicos e coletivos;

III - programas, planos e projetos de requalificação urbanística e revitalização dos centros dinâmicos (PLANO DIRETOR DE MACAPÁ, 2004).

Portanto, é evidente que a ocupação das áreas marginais ao canal deve ocorrer seguindo o que preceitua o plano diretor. Ressalta-se, ainda, pela dicção do artigo em comento, que as áreas comerciais devem atender os

objetivos e diretrizes da lei, fundamentalmente, os estipulados na Estratégia de Qualificação do Espaço Urbano.

Consoante se depreende do artigo em análise, o rol dos objetivos e diretrizes não é fechado. Pois a Estratégia de Qualificação do Espaço Urbano prescrita pelo ordenamento municipal no capítulo V (arts. 33-36) – comentados no capítulo anterior – apresenta outros objetivos e diretrizes.

Desse modo, percebe-se que o legislador, naquele que se reveste no principal instrumento do ordenamento urbano, não poupou de municiar os gestores responsáveis pela organização da cidade de medidas para atingir um melhor equilíbrio do meio ambiente artificial. Contudo, a realidade se apresenta de outra forma. O que se vê, é um desrespeito com esse ambiente e o Plano Diretor acaba se transformando numa mera carta de intenções.

Com relação ao Canal da Mendonça Júnior, a deterioração e envelhecimento de sua estrutura são evidentes. Nunca houve uma reforma no Canal e sua destruição põe em risco a integridade física da população que circula pelo seu entorno, principalmente de crianças. Em alguns pontos, as muretas de proteção se encontram danificadas ou retiradas (Foto 03), podendo provocar acidentes, inclusive com pessoas caindo em seu interior.



Foto 03: Vista lateral. Destaque para a retirada da mureta de proteção (PRODEMAC).

A ausência das muretas pode ainda facilitar a deposição de resíduos sólidos para dentro do Canal em função da ação dos ventos, provocando o assoreamento de seu leito, sem contar os entulhos jogados em seu interior e a ausência de limpeza.

Por cortar a área comercial, o Canal exerce influência significativa em seu entorno. Aí está localizada a principal estrutura do comércio da cidade, contendo parte da rede hoteleira, bancos e diversas atividades que compõe a Área de Livre Comércio da cidade.

O plano diretor, em diversos artigos, cita áreas próximas ao Canal, como sendo de vital importância para a construção sustentável da cidade. É o caso do art. 56 que inclui como área de preservação e lazer da cidade o complexo turístico e de lazer da orla de Macapá (VIII) e os logradouros públicos, praças ou vias, que apresentarem significativa arborização (IX).

Acrescenta ainda em seu art. 58, a Fortaleza de São José de Macapá (I), o Mercado Municipal (V) e a orla do rio Amazonas (XII) como integrantes do patrimônio cultural e paisagístico do Município de Macapá.

Mais adiante, menciona as “Áreas de Interesse Turístico” conceituando-as como “[...] as destinadas prioritariamente para o desenvolvimento de atividades voltadas para o turismo sustentável”. Inserindo os espaços públicos e privados de cultura e lazer (I); via estrutural de integração da orla (III); os equipamentos de comércio e de serviços, tais como o mercado municipal e demais mercados populares (IV) e os estabelecimentos hoteleiros (V).

A maioria dos espaços citados está direta ou indiretamente ligada ao Canal e sofrem os efeitos da ocupação desordenada desse espaço. As mais diversas formas de poluição são observadas nesta área. Entendendo-se neste caso como poluição o disposto na Lei 6.938/81, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, inciso III, o qual prescreve:

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

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal, 2010).

A Lei Ambiental do Município de Macapá (Lei nº 948/98), que seguindo a legislação federal, dispõe:

Art. 2º - Para os fins desta Lei, consideram-se aplicáveis as seguintes definições:

(...)

II - DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - A alteração adversa das características do Meio Ambiente.

III - POLUIÇÃO - São as alterações das qualidades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente que possam:

- a) Prejudicar a saúde, o sossego, a segurança e o bem estar da população;
- b) Criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) Afetar desfavoravelmente a biota;
- d) Afetar as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lançar energia ou matéria física, química ou biológica em desacordo com os padrões ambientais;
- f) Provocar danos relevantes aos acervos históricos, culturais e paisagísticos.

(...)(Lei Ambiental do Município de Macapá, 2010).

O Código de Proteção ao Meio Ambiente estadual – Lei Complementar nº 0005/94, em seu art. 120 prescreve a definição de poluição utilizando a expressão poluente, apartando o termo degradação ambiental. Segundo a legislação:

Art. 120 - Para os fins previstos nesta lei, consideram-se aplicáveis as seguintes definições:

(...)

VI - poluente: qualquer forma de matéria ou energia que direta ou indiretamente:

- a) cause ação depredatória ao meio ambiente;
- b) crie condições inadequadas à saúde, bem-estar e segurança da população;
- c) gere condições adversas às atividades sociais e econômicas;

(...)

VIII - degradação ambiental: alteração adversa das características do meio ambiente (Código de Proteção ao Meio Ambiente, 2011);

Assim, enquanto a legislação federal já inclui a degradação ambiental no conceito de poluição, as legislações municipal e estadual não a inserem, ao menos diretamente. Ao mencionar como degradação qualquer alteração que descaracterize o meio ambiente está colocando-a como efeito da poluição.

Ainda de acordo com o exposto nas legislações acima. Naquilo que as legislações federal e municipal denominam poluição as alterações que tragam prejuízos das mais diversas formas ao meio ambiente, a legislação estadual se refere a poluentes.

Independentemente das diferenças semânticas entre as legislações, o importante é aferir que qualquer atividade descaracterizadora do meio ambiente na qual traga prejuízo as condições básicas de saúde, bem-estar e segurança da população, já enseja a proteção do meio ambiente pelas legislações.

Nessa linha, o entorno do Canal da Mendonça Júnior representa bem a situação prevista na legislação em seu aspecto negativo. Sendo que diversas práticas proibidas em lei estão sendo realizadas nas suas imediações, como a sujeira do canal, a destruição da vegetação, a poluição visual, a obstrução do passeio público, a falta de segurança e outras situações decorrente de sua ocupação descontrolada.

Essa problemática foi percebida pelo Ministério Público estadual, o qual, através de termos de ajustamento de compromisso ambiental, procurou corrigir tal distorção.

Destaca-se o termo de compromisso ambiental, fruto dos Autos de Investigação Preliminar nº 609/08, promovida pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo (PRODEMAC) na pessoa do Promotor de Justiça Dr. Haroldo José de Arruda Franco.

Referido termo aponta como motivo para sua confecção a mudança fático/jurídica e a premente necessidade de cumprimento à Cláusula

Segunda de Termo de Ajustamento de Conduta nº 004/2006-Cidadania (Passeio Público e Logradouros do Município de Macapá), celebrado no dia 12 de julho de 2006. Mesmo não se referindo expressamente à situação do canal, já se percebe a preocupação do órgão ministerial com a ocupação desordenada de seu entorno, pois, sua finalidade foi:

[...] garantir o direito de utilização do passeio público por pedestres, bem como a acessibilidade e a dignidade dos passeios públicos, onde se ajustava a construção de um camelódromo na Avenida Antônio Coelho de Carvalho, até o dia 31/12/2006, entre as ruas São José e Cândido Mendes (antigo terminal de ônibus) [...]

Ainda, com fundamento no termo de compromisso:

[...] várias cláusulas ali previstas não foram respeitadas pelos representantes dos camelôs e ambulantes, especialmente quanto ao prazo final de cadastramento, e que tampouco foi objeto de execução pelas respectivas associações interessadas, na forma da lei [...].

O termo de compromisso acordou que haveria a transferência provisória de empreendedores informais para o trecho da Av. Antônio Coelho de Carvalho entre as ruas São José e Tiradentes, obedecendo ao estabelecido no termo anterior, porém, apenas aos que trabalhassem com o comércio de confecções e de acessórios de vestuário – o que ocorreu. Em relação ao comércio de alimentos em barracas ou trailers, seriam organizados no Mercado Municipal, seguindo os requisitos estabelecidos pela vigilância sanitária.

A cláusula terceira estipulou um prazo de nove meses da assinatura do termo (17 de julho de 2009) ou da conclusão do “Shopping Popular” para desocupação do local para onde foram transferidos os empreendedores. No entanto, o “Shopping Popular”, não foi construído e não houve a desocupação da via destinada “provisoriamente” para as atividades no prazo estipulado pela assinatura do termo.

Com relação ao Canal da Mendonça Júnior, o Ministério Público instaurou o Auto de Investigação Preliminar nº 024/2010 – ainda em aberto – através da PRODEMAC. Iniciado pelo Promotor de Justiça Dr. Haroldo José de

Arruda Franco e hoje, sob responsabilidade do Promotor de Justiça Dr. Marcelo Moreira – tendo como reclamado o Município de Macapá.

Os motivos que levaram a abertura da investigação preliminar foram notícias vinculadas no sítio da jornalista Alcinéia Cavalcante sobre a situação do Canal, bem como informações com relação a investimentos do Governo Federal para serem aplicados na obra do Canal e, ainda, a necessidade de se fazer um levantamento da situação atual.

Foi realizada uma vistoria pela assessoria técnica da PRODEMAC que constatou algumas irregularidades como: a paralisação da obra de revitalização do Canal (Foto 04); a impossibilidade de identificação da empresa responsável; lixo (cadeiras, barris, pneus etc) jogado pela população em seu leito; a ocupação do passeio ao longo do Canal por material e restos de construção, vários empreendimentos comerciais (lanchonetes) operando fora das normas de vigilância sanitária etc (Foto 05).



Foto 04: Vista lateral do final do canal e de um depósito da empreiteira.



Foto 05: Vista lateral ás proximidades da Av. Cândido Mendes.

Nos autos da investigação, consta a informação de que a finalidade do Canal é fazer a coleta das águas pluviais e drenagem para o Rio Amazonas e que, segundo o diretor técnico da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), tanto a rede de drenagem quanto o Canal seriam de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Macapá. Também foi informado que

a rede de drenagem não é coincidente com a rede de esgoto, essa sim, de responsabilidade da CAESA. Ainda reforçou as suspeitas da contaminação nas águas do Canal, quando informou que em algumas ruas, os esgotos domésticos são depositados clandestinamente e sem tratamento na rede de drenagem, vindo a contaminar suas águas (Fotos 06 e 07). Posteriormente, foi apresentado um documento de informações técnicas a respeito dos impactos sobre o tratamento de água, causados pela alteração da qualidade da água do Canal e sua influência no processo de tratamento de água. O resultado não constatou qualquer impacto registrado ou evidenciado no processo de tratamento.



Foto 06: Lançamento de água servida diretamente no canal (PRODEMAC).



Foto 07: Lançamento de água servida no final do canal (PRODEMAC).

O Laboratório Central de Saúde Pública do Amapá (LACEN), respondendo a um ofício ministerial sobre a solicitação de análise da qualidade da água do Canal, que incluía zona de depuração e uma análise de reflexo dos resultados, sobre o sistema de captura e tratamento de água nos procedimentos do Canal, sugeriu a transformação da solicitação em um projeto de pesquisa que permitisse uma coleta periódica da água em áreas específicas e em tempos regulares num período de um ano, para no final avaliar a influência da sazonalidade sobre os parâmetros de qualidade analisadas. Se comprometendo, no decorrer desse período enviar um relatório trimestral das análises realizadas, com parecer técnico conclusivo à promotoria.

A resposta do LACEN foi em 28 de dezembro de 2010 e, até a conclusão deste trabalho, não houve nem a análise feita por solicitação da PRODEMAC, nem relatório trimestral, e muito menos o projeto de pesquisa sugerido.

Sobre a obra de revitalização do canal, foi informado pela Caixa Econômica Federal que havia um contrato entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado do Amapá – datado de 31 de dezembro de 2007, cujo objeto era o “Apoio a Implantação e Ampliação de Sistema de Drenagem Urbana Sustentável – Canal da Mendonça Júnior. Pelo contrato, seriam disponibilizados R\$ 4.943.600,00 (quatro milhões, novecentos e quarenta e três mil e seiscentos reais) de repasse, e, em contrapartida o Governo do Estado entraria com R\$ 4.150.605,40 (quatro milhões, cento e cinquenta mil, seiscentos e cinco reais e quarenta centavos). Em fevereiro de 2009, após aprovação do processo licitatório, a CAIXA autorizou o início das obras. Porém, antes da liberação de parte dos recursos iniciais, o Governo do Estado informou que não tinha mais interesse na continuidade do contrato de repasse e solicitou o distrato, com isso, foi efetivado o distrato e o cancelamento do contrato. Portanto, não há mais o envolvimento do Governo Federal na obra de revitalização do canal.

Em notícia vinculada no sitio do Governo do Estado em 23 de março de 2009, consta que as obras do Canal da Mendonça Júnior haviam iniciado desde fevereiro deste ano com recursos disponibilizados parte pelo Governo Federal e parte pelo Governo do Estado, contudo, com base nas informações acima, prestadas pela CAIXA ECONÔMICA, o primeiro repasse nem chegou a acontecer devido ao cancelamento do contrato a pedido do Governo do Estado.

Vale ressaltar que as obras do Canal compreendem uma série de serviços como: a revitalização de toda a sua extensão, construção de passarelas, passeio público (calçada, meio fio e sarjeta), instalações elétricas, pintura em geral e mobiliário urbano, com a instalação de bancos e lixeiras. O prazo de conclusão para a obra era até o início de 2010, o que obviamente não aconteceu.

Ainda, segundo o sítio do Governo, as obras foram reiniciadas no início de agosto de 2010 sob a responsabilidade da empresa RTR Engenharia e Comércio Ltda. e deveria ser concluída até o final do segundo semestre do mesmo ano, o que também não ocorreu.

A RTR Engenharia e Comércio Ltda. foi chamada para prestar esclarecimentos a PRODEMAC e comunicou que desde o dia 30 de agosto de 2008, não recebeu qualquer definição de projeto por parte da Secretaria do Estado de Infraestrutura (SEINF), como consequência, ficou impossibilitada de dar continuidade as obras. Também argumentou que a SEINF não definiu a arborização da obra, especificando a espécie, tamanho, quantitativo e lugar para a locação das mudas. E por isso, não executou a arborização solicitada pela PRODEMAC.

Para o início das obras, houve a autorização da Secretária Municipal do Meio Ambiente (SEMAM), para que a empresa eliminasse 54 árvores com o compromisso de plantar 74 no local, de acordo com o projeto. Daí, o pedido da PRODEMAC em solicitar a empresa à arborização da área.

No que tange a ocupação do passeio público pelos ambulantes, diversas irregularidades são visíveis. Muitas delas fruto do descaso por parte dos gestores em criar maneiras mais efetivas de desenvolvimento econômico, o que acaba por fomentar o setor informal. Uma política de geração de empregos e incentivos à qualificação do trabalhador para melhor aproveitamento no mercado de trabalho, priorizar a educação formal e informal para que se criem pessoas críticas e mais participativas na sociedade, estimular a implantação de empreendimentos com medidas de incentivo ao emprego a todas as idades, podem contribuir para a mitigação desse problema. Algumas medidas são tomadas pelos governos federal, estadual e municipal, mas de forma tímida e, muitas vezes, não conseguem ir adiante pela mudança de governo e quebra de continuidade das políticas públicas.

Também, é de se destacar a omissão do Município em efetivar uma fiscalização mais rígida com a ocupação do espaço público. Muitos

interesses estão envolvidos, principalmente os eleitores e, para não perder votos vão se postergando medidas que poderiam evitar maiores danos ao meio ambiente da cidade – incluídos aqui seus habitantes – deixando para o próximo gestor essa responsabilidade.

O resultado foi a ocupação desenfreada do entorno do Canal da Mendonça Júnior pelo setor informal, trazendo reflexos negativos a cidade de Macapá, sobremaneira a área central.

Não se pode deixar de mencionar a omissão da população a qual, por não sentir direta e imediatamente os danos provocados, muitos não se importam e não buscam discutir o problema. As próprias instituições de ensino superior ainda não se preocuparam mais efetivamente a encampar a luta pela cidade sustentável, com exceção de poucos professores e acadêmicos abnegados e isolados em seu discurso.

Sobre a relação da ocupação do entorno do Canal e os ambulantes, o Secretário Municipal de Meio Ambiente, nos Autos de Investigação Preliminar (2010) analisado no presente estudo, assegurou, por meio de constatação, que o Canal estava servindo de depósito de esgoto doméstico e sanitário pelos comerciantes.

Uma forma de minimizar a poluição na área do entorno do Canal passaria pela construção do chamado “Shopping Popular”, localizado na Rua São José, entre a Rua Rio Maracá e Av. Henrique Galúcio. No entanto não está restrito apenas aos ambulantes do entorno do Canal.

O “Shopping Popular” era uma obra envolvendo convênio entre a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado, contudo a parceria entre os dois entes foi cancelada com a mudança do chefe do executivo estadual, assumindo a prefeitura a responsabilidade de continuação da obra. A alegação do representante do governo para o cancelamento do convênio foi a demora do Município em solicitar o termo aditivo para sua continuidade – um dia após o prazo final de vigência –, além de não realizar a prestação de contas parcial

prevista no contrato, onde a Prefeitura Municipal deveria prestá-las após a liberação e conclusão dos serviços referentes a cada parcela.

Com a demora de se criar um espaço adequado para os trabalhadores, a solução encontrada seria a transferência, aos comerciantes de venda de lanches, para 28 stands provisórios no Mercado Central.

No dia 22 de agosto de 2011, após muita discussão entre o Poder Público e os representantes dos trabalhadores, em virtude da alegação de que sairiam no prejuízo indo para um local mais distante e, também, sem condições necessárias de higiene, inclusive sanitários, houve a retirada dos ambulantes do entorno do Canal da Mendonça Júnior para os boxes do Mercado Central.

Importante frisar que o deslocamento dos comerciantes foi feito através de sorteio entre os cadastrados, por isso, a permanência de alguns comerciantes no entorno do Canal e, que esse local, assim como o camelódromo da Av. Antônio Coelho de Carvalho com a Rua São José, tem caráter “provisório”.

Como se não bastasse, as áreas de entorno da Fortaleza de São José de Macapá, para onde foram deslocados os trabalhadores informais foram tombadas nos termos da Resolução nº 003/2008, do Conselho Estadual de Cultura, publicada no Diário Oficial do Estado do Amapá nº 4356, de 14/10/2008, e delimitadas por meio do Decreto estadual nº 2028, de 26 de novembro de 1993.

Assim como a própria Fortaleza de São José de Macapá é um bem tombado pela União, por se tratar de monumento cuja conservação é de interesse público, por sua importância na História do Brasil, bem como por seu extraordinário valor arqueológico, tutelado nos termos do Decreto-Lei nº 25 de 30/11/1937, da Portaria do Ministério da Educação nº 010, de 10/07/1986, Portaria IPHAN nº 235, de 14/07/1993 e art. 216 da Constituição da República.

Portanto, há uma proteção especial por parte do Poder Público com a área do entorno da Fortaleza de São José de Macapá que envolve o Mercado Central. E um dos efeitos do tombamento está justamente no fato de que as coisas tombadas não poderem, em caso nenhum, ser destruídas,

demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do órgão competente, ser reparadas, pintadas ou restauradas (art. 17 do Dec.-lei 25/1937).

Sendo assim, a transferência de trabalhadores informais para o local afronta diretamente a proteção dada, pois a paisagem foi alterada, reduzindo a visibilidade do Mercado Central, consoante o art. 18 do decreto, que prevê restrições aos imóveis vizinhos, como fazer construção que lhes impeça ou reduza a visibilidade, nem neles colocar anúncios ou cartazes.

Esse é mais um exemplo diretamente relacionado de como à ocupação do Canal reflete em outras áreas, próximas ou não a ele. Sem estrutura mínima de higiene, apenas se transfere o problema de um local para outro.

De acordo com as informações coletadas na pesquisa documental tendo como referência os Autos de Investigação Preliminar do Ministério Público, se faz necessário fazer algumas observações sobre o ordenamento urbano das adjacências do Canal da Mendonça Júnior e suas implicações ambientais e jurídicas.

Um dos aspectos que chamou a atenção foi a total omissão do Poder Público, em especial municipal, que permitiu a ocupação do entorno do Canal durante anos até ganhar a dimensão atual.

Um fato a se destacar foi a afirmação de um representante do poder municipal que “[...] a PMM ofereceu logradouros adaptados provisoriamente para receber os comerciantes [...] os ambulantes se negaram a sair do entorno do canal; que o município se preocupou em tomar tal medida imediata *em face do cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o MP-AP*” (grifo nosso). Ou seja, não foi fruto de um planejamento do Município a transferência dos ambulantes, e sim, em virtude ou temor de sanções por parte do Ministério Público.

Há de se verificar o jogo de empurra-empurra por parte dos poderes no que concerne suas responsabilidades. O Estado diz que não compete a ele cuidar do Canal, porém a obra de revitalização está sendo realizada sob sua

responsabilidade. Não se pode esquecer que de acordo com o mandamento constitucional, é dever de todos cuidar do meio ambiente e, no que diz respeito a competência comum preceituada no art. 23, a proteção do meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas, inclui não só o Município, mas também, o Estado, a União e o Distrito Federal. Tanto que inicialmente a obra de recuperação envolvia a parceria entre Estado e a União.

Seguindo essa linha, há ligação entre das águas do Canal com a rede de esgoto e sendo assim, cabe ao Estado o seu tratamento e manutenção. O prejuízo de uma contaminação do Rio Amazonas que banha a orla da cidade, pode afetar a saúde dos moradores, turistas e comprometer o comércio de peixes, haja vista, não existirem barreiras a poluição.

O embate entre trabalhadores informais e órgãos públicos é evidente. Aqui entra em choque a discussão sobre direitos fundamentais. De um lado, o direito ao trabalho, de outro o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Até que ponto o direito coletivo, no caso determinável pela categoria trabalhadores informais, pode prevalecer sobre o direito de todos terem um meio ambiente saudável?

A fruição dos espaços da cidade deve se dar de maneira ampla. Pois, o bem-estar de seus habitantes deve ser respeitado. O direito ao trabalho também é de importância ímpar. Mas deve ser efetivado sem trazer prejuízos à sociedade.

Nas discussões travadas perante as reuniões com o Ministério Público, os representantes dos ambulantes, também reconheceram a situação de degradação ambiental provocada pela categoria, mas sempre enfatizando que não tinham outras opções e que o Município não fazia a sua parte para instalá-los em local adequado, porém sem perda de ganhos pelos trabalhadores.

O ônus dessa ocupação não pode ser pago pelos demais habitantes da cidade. Os prejuízos começam a se tronar mais evidentes. A

própria aparência do Canal demonstra isso. Lixo, entulho, desmatamento, falta de segurança, odor, bueiros entupidos, são exemplos claros da situação.

Faz-se extremamente necessário a presença da sociedade para reivindicar melhorias que irão lhe trazer benefícios a qualidade de vida. A revitalização do Canal deve ser priorizada, pois irá trazer dividendos para todos. O turismo irá se fortalecer, o que gerará maior circulação de capital e renda. A área central ficará esteticamente mais bonita, criando a sensação de prazer à população.

Para se alcançar o objetivo da construção de uma cidade sustentável é preciso que todos assumam o que já está previsto na Constituição Federal. Além de ser um direito, também é um dever de todos a proteção ao meio ambiente. E nesse caso, quando todos assumirem suas responsabilidades será possível uma cidade sustentável e que atenda sua função social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade se revela no mundo contemporâneo como a principal área de aglomeração populacional. Essa condição desemboca em uma série de preocupações de governantes e moradores no que diz respeito a seu ordenamento, pois, os problemas que marcam esse espaço estão presentes em diversos lugares do mundo, variando apenas nas condições de âmbito político, econômico, social etc.

Desde o início, a aglomeração demográfica em determinadas áreas foi feita para garantir a sobrevivência do povoado, quando o homem deixou de ser sedentário passou a criar uma organização com pequenas divisões de tarefas internas que marcaram o que veio a ser no futuro a principal característica da cidade.

As tarefas e a organização político-administrativa passaram a diferir do meio rural. Claramente a dicotomia campo-cidade se estabeleceu. Com o fim do feudalismo o comércio se acentuou e gradativamente o espaço urbano veio se delineando. O início do processo industrial acelerou a migração campo-cidade, transformando esse espaço no receptáculo populacional. A aglomeração passou a exigir um planejamento urbano para não comprometer a qualidade de vida dos moradores.

No Brasil, o sentido da política colonial foi o de retirar a riquezas existentes no seu território, com isso, os primeiros núcleos urbanos se fixaram as proximidades da fachada atlântica. Com o decorrer da ocupação os povoados se transformaram em vilas e, posteriormente em cidades. Porém, é com a mudança do modelo agrárioexportador para o urbanoindustrial que as cidades ganharam status de centro político, econômico e administrativo do país.

A integração do território nacional, fruto da política industrial brasileira, estimulou o fluxo demográfico em direção às cidades. A Amazônia, em especial a partir dos anos 1970, foi inserida na Política de Integração Nacional do governo militar. Assim, um grande contingente populacional foi estimulado a

ocupar a região. Muitas cidades foram criadas as margens das rodovias, que passaram a ser o elo da integração com as demais regiões do país.

O Amapá não fugiu a esse contexto. A capital do Estado recebeu, e ainda recebe um grande número de pessoas vindo das mais diversas áreas do país. O crescimento significativo da população de Macapá ocasionou uma ocupação do solo urbano com graves problemas de ordem social, ambiental e econômico. A maior circulação de veículos aliada a asfaltamento de péssima qualidade fez por aumentar o número de buracos no asfalto, comprometendo a segurança nas vias de circulação; a maior produção de lixo urbano e a deficiente coleta de lixo, coligada ao desrespeito de alguns moradores em jogar o lixo em via pública contribuiu para o entupimento de canais e proliferação de doenças; a ocupação do passeio público e a ausência de medidas mais efetivas dos gestores, além de por em risco os cidadãos, gerou o efeito da poluição visual.

É necessário um repensar sobre a cidade. Já que esse espaço concentra a maior parte da população, seja qual for à escala de análise – global nacional ou local. A proteção a qualidade de vida esculpida na Constituição Federal, normatizada em lei federal - Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e instrumentalizada principalmente no plano diretor, é a finalidade a ser alcançada.

Para isso, não se pode esquecer que a cidade possui uma função social como o lugar de reunião de pessoas. Essa função deve permitir a seus moradores, maior e melhor fruição de seus espaços. O espaço do lazer, do trabalho, da circulação e moradia.

Ao mesmo tempo, deve-se buscar a melhor utilização das propriedades privadas, para que cumpram a sua função social. Portanto, o interesse coletivo não pode e nem deve ser menosprezado em razão da proteção absoluta da propriedade particular.

Os bens públicos urbanos devem cumprir o fim para quais são criados, não podem ser usurpados por algumas pessoas como se proprietárias

deles fossem. Pois, compromete sua melhor utilização por todos aqueles que deveriam ser atendidos.

A cidade é um espaço de todos e assim deve ser encarada. Não pode ser apropriada de maneira que prejudique a coletividade. Um melhor planejamento é necessário para seu aproveitamento, condizente com que reza o ordenamento jurídico e que contribua para melhor democratização de seus espaços.

Assim, é imperiosa a adoção de políticas públicas urbanas que visem à melhor organização da cidade. O espaço urbano deve ser pensado e planejado com o fito de propiciar aos habitantes da cidade sua melhor fruição. Só morar na cidade não é o suficiente. É preciso viver bem e, nesse sentido, a qualidade de vida deve ser o escopo do planejamento. Uma qualidade que se traduza em um espaço sustentável, representado na melhoria das condições de lazer, trabalho, moradia e circulação.

A política pública urbana não pode ficar a mercê de interesses imediatistas, tendo como foco fins eleitoreiros. Ela deve ser planejada para gerar benefícios duradouros e em longo prazo. Também, não pode sofrer descontinuidade por mudanças dos gestores. Correções são bem-vindas, porém, muitas vezes o que ocorre é a interrupção do que já foi feito, desperdiçando verbas públicas investidas.

O Plano Diretor de Macapá traz a estratégia de qualificação do espaço urbano, se referindo a objetivos como o aproveitamento dos espaços da cidade mediante um ordenamento e regulamentação adequados que propicie a criação de novas oportunidades de trabalho e renda, além de um ambiente mais saudável e confortável a seus habitantes, no entanto, parece mais uma carta de intenções, haja vista o seu não cumprimento.

Com a aglomeração demográfica nas cidades, diversos impactos ambientais são gerados, o que favorece a deterioração da qualidade de vida de seus habitantes.

Múltiplas atividades, sendo econômicas ou não, praticadas na cidade possuem um agente provocador e como consequência geram danos. Esses danos (materiais ou imateriais) devem ser, na medida do possível, corrigidos e seus causadores responsabilizados.

Mecanismos para se buscar as devidas responsabilizações não faltam. Dentre elas, a Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) se transforma no principal instrumento de proteção aos interesses difusos.

O escopo da responsabilidade civil na esfera ambiental deve ser o de prevenir as lesões, assim, garantindo a restituição ao estado anterior. Por isso, a importância dos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, dentre outros, ao darem suporte ao Direito Ambiental.

O direito ao meio ambiente saudável é um direito fundamental, justamente por ser vital a própria existência do ser humano. Ao se pensar em uma sadia qualidade de vida a todos os habitantes da cidade, entende-se na garantia dos vários direitos, por parte do Estado, disseminados em nossa Constituição. E esses direitos devem ser sustentados por princípios enquanto mandamentos de otimização.

A cidade, classificada como meio ambiente artificial, necessita de técnicas e planejamento para melhor aproveitamento de seus espaços. As políticas públicas urbanas devem ter como finalidade ao menos a mitigação dos problemas ambientais ocasionados por sua ocupação desorganizada.

A participação popular e a gestão democrática da cidade se transformam em instrumentos poderosos para conter os abusos e vícios construídos na estrutura do poder público brasileiro, ao trazer para o centro das decisões os anseios e reivindicações da população. A aproximação da população dos gestores públicos favorece a elaboração de uma política urbana mais efetiva e que atenda verdadeiramente sua finalidade, a de gerar o bem-estar de seus habitantes.

Os debates, as consultas e, principalmente, as audiências públicas ganham papel de destaque na gestão democrática da cidade, mesmo com as polêmicas envolvendo a real efetividade das audiências públicas. Mesmo assim, não é negada sua importância para o melhor direcionamento das políticas públicas, na medida em que reflete o desejo da população.

A ocupação do entorno do Canal da Mendonça Júnior pelo comércio informal resultou em uma série de efeitos ambientais e urbanístico, como: poluição das águas, restrição ao passeio público, contaminação alimentar, poluição visual, produção e armazenamento inadequado de lixo, dentre outros.

A omissão do Poder Público, em especial municipal, permitiu a ocupação do entorno do Canal durante anos, o que contribuiu diretamente para a situação atual.

No que diz respeito a sua estrutura, há uma nítida deterioração e envelhecimento. Nunca houve uma reforma no Canal e sua destruição põe em risco a integridade física da população que circula pelo seu entorno.

A revitalização desse espaço vem se arrastando durante anos e as esferas estadual e municipal não se entendem quanto suas competências e responsabilidades. Soma-se a isso o fato dos chefes do executivo estadual e municipal não comungarem à mesma “ideologia” política.

A atuação da população ainda é muito tímida, nesse caso em especial. Talvez por não identificar os problemas ocasionados pela ocupação do entorno do Canal diretamente à sua vida.

A transferência dos ambulantes para outros pontos da cidade, não resolve e nem minimiza os danos ambientais, haja vista, esses locais não serem adequados para receberem os trabalhadores. Ou seja, apenas se desloca o problema de um lugar para outro.

Mesmo com a transferência dos trabalhadores informais, não se observa as responsabilizações pelos danos provocados no entorno do Canal.

O Ministério Público vem fazendo seu papel de fiscal da lei mediando os encontros entre os diversos atores envolvidos. Isso se mostra claro, pois, a grande maioria das medidas tomadas pelo poder público sempre veio após as exigências do membro do Ministério Público participante das discussões.

Contudo, a ação do órgão ministerial deveria ser mais enérgica, exigindo que, o poder público seja municipal, seja estadual, adote medidas mais concretas visando à recuperação do Canal e a completa desocupação de seu entorno.

Algumas medidas podem contribuir para o melhor aproveitamento do espaço urbano macapaense. Uma, o aumento da fiscalização pelos órgãos competentes. Duas, estimular a discussão nas escolas sobre a importância do meio ambiente, em especial da cidade, como já previsto na legislação. Três, convocar audiências públicas para ouvir a população quando da implantação de políticas urbanas. Quatro, maior atuação das instituições do ensino superior, envolvendo os acadêmicos na discussão ambiental, bem como estimulando trabalhos que tragam real benefício à comunidade. Quinto, cobrar maior presença do Ministério Público nas ações contra os agentes poluidores, principalmente com o instrumento da Ação Civil Pública e, finalmente, cobrar dos políticos o compromisso e respeito com a coisa pública, em especial com o meio ambiente.

As propostas aqui elencadas não são os únicos mecanismos para melhorar o ordenamento da cidade, contudo, são as que mais se aproximam naquilo que pode ser observado com o estudo e elaboração deste trabalho.

Espera-se, portanto, que se chegue, o mais próximo possível, à construção da cidade sustentável e para isso, não esquecer o preceito constitucional de que o meio ambiente saudável é um direito, mas também, um dever de todos. E, só com a conscientização e compromisso de todos é que se alcançará os objetivos da função social da cidade.

REFERÊNCIAS:

ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado. **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Organizador Antônio Cláudio da Costa Machado; Coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2011.

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Organizador Antônio Cláudio da Costa Machado; Coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2011.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano diretor urbano e estatuto da cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos** in: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Organizadora Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional no 0044, de 21.12.2009. Assembleia Legislativa, 2011.

_____. **Código de Proteção ao Meio Ambiente**. Lei complementar nº 0005, de 18 de agosto de 1994. Publicada no Diário Oficial do Estado n.º 0896, de 19.08.94. Assembleia Legislativa, 2011.

_____. Ministério Público do Estado. **Autos de investigação preliminar nº 024/2010-Prodemac**. Amapá, AP, 2010.

_____. Ministério Público do Estado. **Termo de compromisso ambiental e urbanístico**. Amapá, AP, 2008.

_____. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 11675**. Disponível em: <<http://www.tjap.jus.br>>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 4767**. Disponível em: <<http://www.tjap.jus.br>>. Acesso em: 12 set. 2011.

ANDRADE, Manuel Correia de Andrade. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec Ltda., 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria geral do Estado e ciência política**. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. 2. ed. São Paulo: Ática S.A., 1991.

BÉO, Cintia Regina. **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Organizador Antônio Cláudio da Costa Machado; Coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2011.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade**: conceitos e instrumentos. Orientador: Carlos Mello Garcias. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

BOTREL, Karla. **O plano diretor, a constituição e o estatuto da cidade** In: Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Coordenação Vanussa Murta Agreli e Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL. Superior tribunal de Justiça. **Resp 650728 / SC**. rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 10 set. 2011.

_____. Superior tribunal de Justiça. **Resp 769753 / SC**. rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 10 set. 2011.

_____. Superior tribunal de Justiça. **Resp 1.056.540/GO**. rel. Min. Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 10 set. 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito** in: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Organizadora Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre direito de propriedade e o meio ambiente**. 1. ed. (ano2004). 7ª. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. (Coleção repensando a geografia). São Paulo: Contexto, 1992.

_____. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.

Código Civil e Constituição Federal - Mini - 17ª Ed. 2011

Código de Proteção e Defesa do Consumidor e Legislação Correlata. Brasília: Senado Federal, 2010.

Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal. Organização: Odete Medauar. 9. Ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A rede urbana.** São Paulo: Ática, 1989.

CYMBALISTA, Renato. **Política urbana e regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção** in: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Organizadora Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. **Solo criado:** constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo in: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DERANI, Cristiane. **Política pública e a norma política** in: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Organizadora Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

DESTEFENNI, Marcos. **A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental:** aspectos teóricos e práticos. Campinas: Bookseller, 2005

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão pública** in: Políticas públicas ambientais: Estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. Coordenação Clarissa Ferreira Macedo D'isep, Nelson Nery Junior e Odete Medauar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Audiência pública na gestão democrática da política urbana** in: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado.** 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **Competência constitucional em matéria de urbanismo** In: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ERENBERG, Jean Jacques. **A educação ambiental como instrumento de política urbana** In: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Ltda., 2005.

FILHO, José Francisco Cunha Ferraz. **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Organizador Antônio Cláudio da Costa Machado; Coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. **Direito ambiental constitucional concretizado, iniciativa popular de lei ambiental municipal e hard cases, 'vontade da constituição' juridicamente adequada ao interesse local** in: Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Coordenação Vanussa Murta Agrelli e Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função social da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo de 2010.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. 2011.

KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas: em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade** in: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004. Editora UFPR.

LEITE, George Salomão (organizador). **Dos princípios constitucionais: Considerações em Torno das Normas Principlológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MACAPÁ. **Lei ambiental do município de Macapá**. Lei nº 948/98 - PMM. Câmara Municipal de Macapá, 2010.

_____. **Lei orgânica**. Câmara Municipal de Macapá, 2010.

_____. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá, P.M.M. – SEMPLA, IBAM. 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **O princípio da precaução e a avaliação de riscos** in: Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Coordenação Vanussa Murta Agrelli e Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARMELSTEIN, George. **A difícil arte de ponderar o imponderável**: reflexões em torno da colisão de direitos fundamentais e da ponderação de valores in: Direitos, deveres e garantias fundamentais. Coordenadores George Salomão Leite, Ingo Wolfgang Sarlet e Miguel Carbonel. Salvador: JusPodvm, 2011.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos**: domínio urbano: infra-estruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão jurídica das políticas públicas** in: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Organizadora Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da cidade**: lei 10.257, de 10.07.2001 comentários. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELO, Adriana Zawada. **Constituição federal interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. Organizador Antônio Cláudio da Costa Machado; Coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2011.

MILARÉ, Édis. **Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana** In: Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Coordenação Vanussa Murta Agrelli e Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **A cidade sustentável, sujeito de direito e de deveres** in: Políticas públicas ambientais: Estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. Coordenação Clarissa Ferreira Macedo D'isep, Nelson Nery Junior e Odete Medauar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental municipal**: abordagens teóricas e práticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. 1. ed., 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NETTO, Bernardo Patrício et al. **Instrumentos da gestão pública** in: Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. Organizadores Christian Luiz da Silva e José Edmilson de Souza-Lima. São Paulo: Saraiva, 2010.

- PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **O licenciamento ambiental e a autonomia municipal** in: Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Coordenação Vanussa Murta Agreli e Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- PEREZ, Marcos Augusto. **A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas** in: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Organizadora Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PETRUCCI, Jivago. **Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal** In: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- PORTO, Jadson; COSTA, Manoel. **Área de livre comércio de Macapá e Santana: questões geoeconômicas**. Macapá: O Dia S.A., 1999.
- PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPotvm, 2010
- PRADO, Édi. **Macapá precisa de carinhos e de cuidados**, 2009. Disponível em <<http://chicoterra.com/joomla>>. Acesso em: 12 de fev. 2010.
- RAIOL, Osvaldino. **A utopia da terra na fronteira da Amazônia: a geopolítica e o conflito da terra no Amapá**. Macapá: O Dia Ltda., 1992.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público curso elementar**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RIBEIRO, Wagner Costa . **Políticas públicas ambientais no Brasil: mitigação das mudanças climáticas**. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/377.htm>>. Acesso em: 10 maio 2010.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCAMP, 2000.
- ROSSET, Patrícia. **A força do município na preservação ambiental** in: Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Coordenação Vanussa Murta Agreli e Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SALAZAR JR, João Roberto. **O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano** in: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANT'ANNA, Mariana Senna. **Planejamento urbano e qualidade de vida – da constituição federal ao plano diretor** in: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec Ltda., 1997.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec Ltda., 1993.

_____. **Manual de geografia urbana**. 2. ed. São Paulo: Hucitec Ltda., 1989.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 3. ed. São Paulo: Hucitec Ltda., 1994.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec Ltda., 1994.

SANTOS, Renato Ferreira dos; MAURICI JÚNIOR, Valmir. **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Organizador Antônio Cláudio da Costa Machado; Coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988: uma análise na perspectiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** in: Direitos, deveres e garantias fundamentais. Coordenadores George Salomão Leite, Ingo Wolfgang Sarlet e Miguel Carbonel. Salvador: JusPodvm, 2011.

SARNO, Daniela Campos Libório Di. **Audiência pública na gestão democrática da política urbana** In: Direito Urbanístico e Ambiental. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. 3 ed. reimp. Curitiba: Juruá, 2008.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIMÃO, Ângelo Guimarães et al. **Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade** in: Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. Organizadores Christian Luiz da Silva e José Edmilson de Souza-Lima. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Demétrius Coelho. **O meio ambiente das cidades**. São Paulo: Atlas, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. (Coleção repensando a geografia). 5. ed. São Paulo: Contexto, 1994.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed. rev. Atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

TOSTES, José Alberto. **Planos diretores no estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Macapá: J. A. Tostes, 2006.

VICHI, Bruno de Souza. **Política urbana: Sentido Jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

VIDAL, Estácio. **História do Amapá**. Imprensa Oficial do Amapá, 1983.