

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO DO ESTADO**

**O DIREITO PAISAGÍSTICO E DOS VALORES ESTÉTICOS:
efetividade e o dano moral coletivo**

Antonio Carlos Brasil Pinto

Orientador: Professor Doutor Rogério Portanova

Florianópolis, maio 2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO DO ESTADO**

**O DIREITO PAISAGÍSTICO E DOS VALORES ESTÉTICOS:
efetividade e o dano moral coletivo**

**Tese submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina - UFSC,
para obtenção do título de doutor em
Direito.**

Antonio Carlos Brasil Pinto

Orientador: Professor Doutor Rogério Portanova

Florianópolis, maio 2003

AGRADECIMENTOS

A todos os meus familiares que apoiaram, estimularam, participaram e prestigiaram com sua presença a solenidade de defesa pública desta tese.

Ao meu orientador, Professor Doutor Rogério Silva Portanova, antes de tudo pela amizade e pelo apoio desinteressado.

Ao Professor Doutor César Luiz Pasold, pelas preciosas orientações e sugestões e por me incluir no rol de seus amigos.

Ao Ministério Público de Santa Catarina, e os integrantes do Egrégio Conselho Superior, Drs. José Galvani Alberton (Presidente), Pedro Sérgio Steil, Odil José Cota, Narciso Geraldino Rodrigues, Paulo Roberto Speck, José Francisco Höpers, Paulo Roberto Roberge, José Eduardo Orofino da Luz Fontes e Hercília Regina Lemke, pela licença que me concederam e que oportunizou a elaboração desta tese.

A todas as bibliotecárias da Procuradoria-Geral de Justiça, em especial a prestativa amiga Terezinha Weber, pela decisiva contribuição para o sucesso da pesquisa.

À Douta banca examinadora, composta pelos Professores Doutores Rogério Portanova, José Rubens Morato Leite, César Luiz Pasold, Paulo Affonso Leme Machado e Celso Antônio Pacheco Fiorillo pelas extraordinárias lições e pelo desprendimento em ajudar no aprimoramento deste trabalho.

A todos os funcionários da CPGD/UFSC, pelo tratamento sempre cordial e amistoso.

A todos quanto auxiliaram e se mostraram importantes ao longo desta jornada.

Para Eliana, Clarissa, Guilherme e Juliana pela compreensão, apoio e incentivo em cada dia da necessária ausência. Para os meus pais, Edmundo e Maria Terezinha com muito afeto e saudades.

SUMÁRIO

RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xii
RESUMEN.....	xiii
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I: AS BASES TEÓRICAS E FILOSÓFICAS DO DIREITO PAISAGÍSTICO E DOS VALORES ESTÉTICOS.....	11
1.1 Considerações iniciais	11
1.2 Em busca do significado social do ambiente	12
1.3 O moderno ambientalismo como movimento social.....	13
1.4 A crise ecológica e a ecologia política	16
1.5 Ecologia política, qualidade de vida e saúde espiritual das pessoas	24
1.6 Globalização meio ambiente e os movimentos ecológicos	28
1.7 Os diferentes enfoques da globalização.....	32
1.8 Um discurso ecológico na globalização.....	34
1.9 Ética e biodiversidade.....	39
1.10 A lei e os padrões éticos e morais	43
1.11 Uma proposta ética para a resolução de casos ambientais difíceis	54
1.12 As teorias filosóficas dos valores	60
1.13 A teoria dos valores segundo Kant, Scheler e Hessen: enfoque objetivo.....	63
1.13.1 O valor em Kant	63
1.13.2 O valor em Scheler	65
1.13.3 Objetivismo ético em Scheler	65
1.13.4 Valores e bens em Scheler.....	66
1.13.5 Hierarquia de valores em Scheler	66
1.13.6 A teoria dos valores em Hessen.....	67
1.13.7 A essência dos valores em Hessen	67
1.13.8 Classificação dos valores em Hessen	69
1.13.9 A hierarquia dos valores em Hessen	72
1.13.10 A teoria tridimensional do direito em Miguel Reale: percepção panorâmica	74
1.14 Os valores estéticos	76
1.14.1 A beleza na filosofia a partir do século XVIII.....	80
1.14.2 Kant e o belo	81
1.15 A paisagem no universo conceitual da cultura	88
1.16 Paisagem e espaço geográfico	102
1.16.1 Características do espaço geográfico	105
1.17 Paisagem e homogeneidade.....	107
1.18 Espécies de paisagens	108
1.18.1 Classificação das paisagens.....	109
1.18.2 A paisagem natural	109

1.18.3 A paisagem modificada	110
1.18.4 As paisagens organizadas	111
1.18.5 Paisagem, o homem e o meio circundante	113
CAPÍTULO II: A CIDADE	115
2.1 A questão urbana: a uma visão a partir de Manuel Castells....	115
2.1.1 Considerações iniciais.....	116
2.1.2 O resumo das transformações históricas das cidades	117
2.1.3 A urbanização atual	123
2.2 O espaço e as paisagens urbanas (pós-)modernas	125
2.3 O processo de apropriação cultural	127
2.4 Os valores estéticos e a cidade	132
2.5 A sociedade e a valorização econômica do espaço	136
2.6 A fisionomia da cidade	142
2.7 A paisagem preferida	149
2.8 O urbanismo.....	156
2.9 A urbanização brasileira	162
2.10 A pobreza e o pobre urbano	171
2.11 Os dados do Brasil	178
2.12 Um retrato das cidades brasileiras	180
2.12.1 As cidades com mais de 20 mil habitantes	181
2.12.2 As cidades com mais de 100 mil habitantes	182
2.12.3 As cidades milionárias. metropolização e desmetropolização	184
2.13 As cidades e a rede urbana brasileira. suas tendências	185
2.13.1 As conferências da ONU: a Agenda 21 e a Agenda 21 Brasileira	185
2.13.2 A cidade sustentável na Agenda 21 Brasileira	191
2.13.3 As questões intra-urbanas da sustentabilidade na Agenda 21 Brasileira.....	194
2.13.4 A gestão urbana e as estratégias sugeridas pela Agenda 21 Brasileira.....	196
2.14 Urbanismo e a hierarquia global dos problemas ambientais	202
2.15 População, urbanização e desenvolvimento no Brasil: a interpretação dos dados disponíveis	204
2.16 O ambiente construído: complexidades e soluções	209
2.17 A estética e os espaços urbanos públicos e privados	215
2.18 O ambiente construído e o meio natural.....	219
CAPÍTULO III: O DIREITO PAISAGÍSTICO E DOS VALORES ESTÉTICOS NO BRASIL	222
3.1 Considerações iniciais: a noção atual de meio ambiente	222
3.2 A paisagem e valor estético: meio ambiente cultural.....	224
3.3 A paisagem urbana, natural e mobiliária. seus valores estéticos	226
3.4 Direito Urbanístico: conceito e conteúdo	230
3.5 Direito urbanístico e constituição.....	242

3.6 A Constituição do Brasil e as competências em matéria de Direito Urbanístico	244
3.7 O conceito de normas gerais e o seu conteúdo	247
3.8 O direito de propriedade do solo e a matéria urbanística	250
3.9 A função social da propriedade	254
3.9.1 Considerações iniciais.....	254
3.9.2 Propriedade e os desdobramentos da sua função social.....	257
3.9.3 Da função social e a propriedade na ordem econômica: o retrospecto constitucional da questão.....	259
3.9.4 A função social da propriedade e a ordem constitucional vigente.....	264
3.10 Meio ambiente, função social da propriedade e o Direito Administrativo	273
3.11 A função ambiental e publicização da propriedade	277
3.12 A propriedade e a concepção do Código Civil de 1916	279
3.13 A propriedade e o novo Código Civil brasileiro	282
3.14 A paisagem e os valores estéticos no estatuto da cidade	285
3.14.1 Considerações iniciais: uma necessária introdução crítica.....	285
3.14.2 A proteção da paisagem e dos valores estéticos no estatuto da cidade	289
3.14.3 Das diretrizes gerais do estatuto da cidade	292
3.14.4 Os instrumentos da política urbana no estatuto da cidade.....	302
3.14.5 Planejamento e importância do plano diretor.....	304
3.14.6 Os institutos tributários e financeiros	306
3.14.7 Os institutos jurídicos e políticos.....	308
3.14.8 Os instrumentos ambientais.....	310
3.15 A paisagem natural e sua proteção no direito positivo brasileiro	311
3.16 O tombamento e desapropriação por utilidade pública das paisagens naturais: os decretos-lei 25/37 e 3.365/41	312
3.17 A proteção da paisagem no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)	320
3.18 Síntese de outros diplomas de proteção da paisagem e dos valores estéticos	324
3.18.1 O Código Florestal.....	324
3.18.2 O interesse turístico	329
3.18.3 O parcelamento do solo urbano	329
3.18.4 O Gerenciamento Costeiro.....	331
 CAPÍTULO IV: O DANO AO PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO E AOS VALORES ESTÉTICOS	 334
4.1 Considerações iniciais: meio ambiente e direitos humanos – globalização	334
4.2 Paisagem, valores estéticos, direito do ambiente, direito do urbanismo e direito do patrimônio cultural: uma propostas de separação	344
4.3 Direito ambiental brasileiro: objetivos instrumentos e compromissos	347
4.4 O dano em geral	357

4.5 Preliminarmente: dano causado ao particular por intermédio do meio ambiente	360
4.6 O dano ambiental	363
4.7 O dano ambiental, a degradação ambiental e a poluição	366
4.8 Danos paisagísticos e aos valores estéticos: dano moral ambiental	374
4.9 Dano moral ambiental: uma opinião contrária à sua existência	375
4.10 Uma primeira objeção	379
4.11 Dano moral paisagístico e estético: possibilidade, ressarcimento, reparação e indenização	387
4.12 Do interesse: noções preliminares – do interesse social, geral e público	389
4.13 Interesse público primário e secundário	392
4.14 Do processo de formação do “coletivo”	394
4.15 Da razão da distinção entre interesses coletivos e difusos	397
4.16 Do interesse coletivo propriamente dito e do interesse individual homogêneo	398
4.17 Dos interesses difusos	401
4.18 Da lesão ao patrimônio paisagístico e estético e sua difusidade	405
4.19 As hipóteses de ocorrência do dano moral ambiental e sua responsabilização objetiva	415
4.20 Ecológicos puros sobre a paisagem e aos valores estéticos: hipótese de dano moral puro	418
4.21 Direito paisagístico, valores estéticos: responsabilidade civil	426
4.22 Instrumentos de defesa do patrimônio paisagístico e estético	432
4.22.1 A ação civil pública.....	432
4.22.2 Da legitimação para agir e competência de juízo e foro para a ação civil pública.....	437
4.22.3 Do inquérito civil público.....	446
4.22.4 Da preservação por decisão do poder judiciário.....	448
4.22.5 Do mandado de segurança coletivo.....	450
4.22.6 A ação popular e do direito de informação.....	453
CONCLUSÕES	457
GLOSSÁRIO	499
REFERÊNCIAS	506
OBRAS	506
LEGISLAÇÃO	523
CONVENÇÕES	524
CADERNOS DE DOCUMENTOS	524
ACÓRDÃOS	524

A aprovação do presente trabalho acadêmico não significa o endosso do professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou nele é exposta.

RESUMO

A pesquisa relatada na presente tese tem como objeto central o estudo de uma disciplina jurídica capaz de sustentar proteção aos valores paisagísticos e estéticos, como salvaguarda da saúde física e espiritual da população e como forma de valorização econômica da propriedade, correspondendo a um direito paisagístico e dos valores estéticos. A preocupação inicial foi identificar e examinar um suporte teórico e filosófico, destinado a alicerçar a existência de um direito paisagístico e estético, firme na suas concepções de beleza e harmonia paisagística, cujo propósito primeiro venha ser o resguardo da saúde coletiva. Correlacionadas com essa espinha dorsal da pesquisa, situam-se o exame do maior fenômeno sociológico da humanidade, qual seja a cidade, entendida em toda a sua extensão, ou seja, a fração urbana e a fração rural, onde incidirão os valores estéticos e paisagísticos estudados. Procede-se uma abordagem interdisciplinar da paisagem e da estética, como matérias de investigação das ciências da geografia, da filosofia e do urbanismo, chegando-se à disciplina própria da ciência jurídica, mais especificamente ao tratamento normativo constitucional da questão e seus reflexos na legislação ordinária vigente no Brasil. A partir da constatação da existência de uma disciplina jurídica específica de tutela dos interesses coletivos e difusos, representado pelo resguardo da fração do patrimônio cultural brasileiro relativo à harmonia da paisagem e dos valores estéticos, examinam-se as conseqüências relativas à produção de danos ao equilíbrio comentado, sob a forma de poluição em todas as suas manifestações. No arremate, sustenta-se a possibilidade da incidência do dano ambiental extrapatrimonial (ou moral) coletivo sempre que for ferida a harmonia paisagística e dos valores estéticos, mediante a prática de poluição juridicamente relevante, com a conseqüente aplicação do regramento da objetivação e coletivização da responsabilidade civil correspondente.

ABSTRACT

The chief subject of the research reported in this thesis is the study of a protection for both landscape and esthetic values, thus serving a twofold purpose - to safeguard the community's physical and spiritual health and to endow property with economic valorization. Such actions are intended to ensure the right to landscape and esthetic values.

The initial concern was to identify and examine a theoretical and philosophical material designed to consolidate the existence of the so-called right to landscape and esthetic values, a right fixed on its conceptions of beauty and landscape harmony, and whose primary concern is the protection of the collective well-being.

Correlative to this major focus of the research is an investigation of the greatest sociological phenomenon in the history of humankind, namely the city, here understood in a thorough way, that is, the urban fraction and the rural one, where the esthetic and landscape values studied will fall on.

Esthetic and landscape are approached here in interdisciplinary fashion, as subjects for investigation belonging not only to the geographical and philosophical sciences, but also to the urbanism and to the juridical sciences, specifically those related to the normative constitutional treatment given to the issue and its consequences reflected in the Brazilian current ordinary legislation.

It is from the evidence of the existence of specific juridical discipline intended to protect the diffuse collective interests, represented by the protection given to the fraction of the Brazilian cultural patrimony regarding the harmony of landscape and esthetic values, that the consequences related to the production of harms to the aforesaid balance are examined. These harms occur in the form of pollution, in all of its possible manifestations.

At the close of the research, the possibility of the occurrence of extrapatrimonial (or moral) collective environmental harm is sustained.

It is held that such harm occurs whenever the harmony of landscape and esthetic values is broken, though the practice of juridically relevant pollution, with the consequential application of the respective civil body's rules concerning objectiveness and collectiveness.

RESUMEN

El asunto principal de la investigación informado en esta tesis es el estudio de una protección para los dos el paisaje y valores del estéticos, sirviendo un propósito doble así - para salvaguardar la comunidad físico un extremo de salud espiritual para dotar propiedad de valorización económica. Se piensan tales acciones asegurar el derecho para ajardinar y valores estéticos. La preocupación inicial era identificar y examinar un material teórico y filosófico designed para consolidar la existencia del derecho llamado al paisaje y valores estéticos, un derecho arregló en sus concepciones de belleza y armonía del paisaje, y de quien la preocupación primaria es la protección del bienestar colectivo. Correlativo a este enfoque del comandante de la investigación es es investigación del más gran fenómeno sociológico en la historia de de la humanidad, a saber la ciudad, aquí entendió de una manera completa, es decir, el fragmento urbano y el rural, donde los estéticos y valores del paisaje estudiaron se caerá adelante. Se tocan un tema estética y paisaje aquí en forma interdisciplinaria, como asuntos para investigación que no sólo pertenece a las ciencias geográficas y filosóficas, pero también al urbanismo y específicamente a las ciencias jurídicas, aquéllos relacionaron al normativo constitucional trató dado al problema y sus consecuencias reflejaron en la legislación del lo ordinario actual brasileña. Es forma que la evidencia de la existencia de disciplina jurídica específica pensó proteger los intereses colectivos difusos, representó por la protección dado al fragmento del patrimonio cultural brasileño con respecto a la armonía de paisaje y valores estéticos que las consecuencias relacionaron a la producción de daños al equilibrio mencionado se examina. Estos daños ocurren en la forma de polución, en todas sus posibles manifestaciones. Al cierre de la investigación, la posibilidad de la ocurrencia daño extrapatrimonial (o moral) el daño medioambiental colectivo se sostiene. Se sostiene que el tal daño ocurre siempre que la armonía de paisaje y estéticos valores en roto, aunque la práctica de polución pertinente, con la aplicación consiguiente de las reglas del cuerpo civil respectivo acerca del objectivción y coletitivización.

INTRODUÇÃO

Intentaremos demonstrar com a pesquisa relatada nesta tese, que a positivação legal brasileira que protege valores paisagísticos e estéticos, em que pese a forte conotação genérica, tanto de sujeitos, quanto de objeto, atua como a solução de uma relação conflitiva, derivada do direito de construir em sentido amplo e a paisagem, especificamente, ante o antagonismo da exploração de um pelo outro.

O patrimônio cultural brasileiro em todas as suas manifestações, sejam artísticas, históricas, paisagísticas, estéticas ou turísticas, bens e valores aliás catalogados como patrimônio público, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/65, que trata da Ação Popular, recebe específica abordagem na Constituição da República Federativa do Brasil e em alentado elenco de legislação infraconstitucional.

A menção à salvaguarda estética das cidades e de seus arredores, enseja proteger e preservar as vistas panorâmicas, as paisagens naturais e os locais de particular beleza, em relação ao seu estado natural, combatendo os óbices privados à visibilidade, acesso, degradação, e desconfiguração de reservas naturais ou sítios de lazer. Esta proteção também diz respeito à harmonia que deve reinar no ambiente construído, livre de qualquer forma de poluição, que represente a antítese da beleza e das coisas limpas. A justa medida do interesse é a proteção de sítios que representam recreação, saúde física e espiritual ou fator cultural da população, incluindo os recantos da Natureza ou do ambiente construído que signifiquem algo digno de preservação, tanto por si mesmos, quanto por relembrares fatos notáveis ou edificantes do seu povo.

A matéria relativa a um direito paisagístico e dos valores estéticos estará sempre associada ao direito de construir ou de interferir economicamente no meio circundante, em sentido amplo, e à relação conflitiva que daí possa derivar.

O objetivo primordial da pesquisa será demonstrar, através do exame da legislação brasileira de proteção da paisagem e dos valores estéticos, a possibilidade de soluções normativas direcionadas ao direito de construir e de ocupar o solo, no sentido amplo, sem agressão àqueles patrimônios, indispensáveis à salvaguarda da sadia qualidade de vida da população e de valorização de propriedade.

A estética urbana se constituiu em constante preocupação dos povos civilizados e se encontra inserida na temática do moderno Urbanismo, não só em relação às edificações, como também no pertinente às construções, incluindo o significado técnico diverso dos dois vocábulos.¹

Portanto, o Urbanismo não visa apenas à obra de utilidade, mas cuida do contexto em que estão inseridas; “dos aspectos artísticos, panorâmicos, paisagísticos, estéticos, monumentais, históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade”.²

Especificamente sobre o tema, a manifestação jurisprudencial, Agravo de Instrumento nº 4.212, da Capital, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina:

Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública. Propositura pelo Ministério Público. Proteção Ambiental. Possibilidade de danos a bens de direitos de valor estético, turístico e paisagístico. Obras em desconformidade com as restrições impostas ao local. Embargo liminar. Pressupostos evidenciados. Concessão. Recurso improvido.³

¹ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros. 6.ed. 2ª tiragem, 1993. p. 416. Nota de rodapé nº 64. “Edificação e construção têm significado técnico diverso: construção é o gênero abrangente de toda obra imobiliária, qualquer que seja a sua destinação; edificação é a espécie destinada ao uso humano, tal como habitação, trabalho, ensino, recreação, culto etc Assim, toda realização em imóvel é construção, mas nem sempre é edificação: uma ponte, uma usina, uma estrada, um estábulo, um muro são construções, mas não são edificações; edificação é a casa, o edifício de apartamentos, a escola, o hospital, a repartição pública, o templo etc. Essa distinção é normalmente feita nos códigos de obras, que cuidam genericamente da construção e especificamente da edificação”.

² MEIRELLES, loc. cit.

³ Acórdão prolatado no Agravo de Instrumento n. 4.212, da Capital, Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Relator Des. Volnei Carlin, publicado no Diário da Justiça n. 7.481, de 17.3.88, p. 12.

No Decreto n. 33.395/93, do Município de São Paulo, art. 1º, inc. I, paisagem urbana é definida como “o que é visível no espaço urbano, inclusive a configuração exterior do espaço privado”.⁴

Marcus Polette, assim discorreu sobre a paisagem:⁵

Paisagem pode ser definida como um sistema territorial integrado por componentes e complexos de diferentes amplitudes formados a partir da influência dos processos naturais e da atividade modificadora da sociedade humana, que se encontra em permanente interação e que se desenvolvem historicamente. Atualmente, esta adquire importância em diversas linhas de pesquisas, bem como é utilizada em diferentes escalas espaciais de compreensão por meio de relações sociais, econômicas, culturais e ecológicas. [...]

E citando Carvalho-Marezi, acrescenta:

a paisagem pode ser entendida nas suas dimensões físicas, referentes aos elementos ambientais e sua relação: nas relações artísticas, relacionadas ao aspecto da composição, resultando na harmonia de sua forma física; e nas suas dimensões psicológicas, relativas ao impacto mental que pode causar nos observadores. [...] Na Pequena Enciclopédia Soviética, vol. 5, p. 350, apud BERNALDEZ (1981), o termo paisagem já possui uma conotação culta e científica sendo assim descrita: “Porção da superfície terrestre, provida de limites naturais, onde os componentes naturais (rochas, relevo, clima, águas, solos, vegetação, mundo animal) formam um conjunto de interação e interdependência.”⁶

Polette também procura realçar que os desdobramentos em relação à gestão da paisagem ultrapassam as questões puramente estéticas ou relacionadas à percepção ou ao sentimento, para realçar a sua complexidade ao longo da história humana :

⁴ No projeto da Convenção Européia de Paisagem constou a seguinte definição de *paysage*: “désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l’action de facteurs naturels e/ou humains et de leurs interrelations”. (Submetido ao Comitê de especialistas encarregados de redigir a Convenção Européia de paisagem, Estrasburgo, 13.03.2000, Conselho Europeu, Cap. I, art. 1, letra, a), texto a final aprovado em Florença, em 20 de outubro de 2000.

⁵ Pesquisador da UNIVALI/FACIMAR-SC- Doutor em Ecologia e Recursos Naturais —UFSCar. Especialista em Gerenciamento Costeiro.

⁶ POLETTE, Marcus. Gerenciamento costeiro integrado: proposta metodológica para a paisagem litorânea da microbacia de Mariscal município de Bombinhas (SC) — Brasil. 1997. Tese (Doutorado em Ciências, área de concentração em Ecologia e Recursos Naturais) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos naturais do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade de São Carlos, São Paulo, 1997. p. 62 e 64.

Na realidade, a paisagem atualmente é uma unidade cultural e econômica, pois possui estrutura e função definida e suas mudanças ocorrem justamente pela ação antrópica, que é o resultado da cultura absorvida pelo ser humano no espaço em que está integrado. Portanto, no processo de gestão ambiental seja nas áreas costeiras ou continentais, a abordagem da paisagem é essencial para compreendermos a relação do homem com a utilização racional, ou não, do solo, e das águas. A paisagem ao longo da história da humanidade é uma entidade complexa para ser analisada pois ultrapassa simplesmente questões ligadas à percepção ao sentimento, ou ainda as concepções estéticas, culturais, ecológicas e até mesmo políticas. Deve ser continuamente analisada e discutida pelo homem, que é ao mesmo tempo, observador, bem como agente das mudanças que ali se evidenciam.⁷

Silvio Soares de Macedo formula a seguinte lição:

A Paisagem é considerada então como um produto e como um sistema; como um produto porque é resultado de um processo social de ocupação e gestão de um território; e como um sistema, na medida que a partir de qualquer ação sobre ela impressa, com certeza haverá uma reação correspondente, no caso equivalendo ao surgimento de uma alteração morfológica parcial ou total. [...] A cada paisagem, a cada lugar então atribui-se três tipos de qualidade, que seriam: 1. Ambiental — que mede as possibilidades de vida e sobrevivência de todos os seres vivos e de suas comunidades nele existentes. 2. Funcional — que avalia o grau de eficiência do lugar no tocante ao funcionamento da sociedade humana. 3. Estética — valores com características puramente sociais, que cada comunidade em um momento do tempo atribui a algum lugar.⁸

No mesmo trabalho, Silvio Soares Macedo discorreu sobre o valor paisagístico, aduzindo o seguinte:

No caso específico deste estudo, entende-se por valor paisagístico aquele atribuído a um local, pelo consenso de toda a sociedade ou de um de seus grupos, e que identificam para um desses conjuntos sociais este lugar em relação aos demais. Podem ser arroladas como qualidades definidoras de valor paisagístico de um determinado espaço os seguintes atributos:

— Estética — um atributo totalmente dependente dos padrões culturais da sociedade em um determinado momento histórico e que realmente influi na determinação destes valores. A

⁷POLETTE, Marcus. Paisagem: uma breve reflexão sobre um amplo conceito. Artigo inédito, Florianópolis, 1997. Não paginado.

⁸MACEDO, Silvio Soares. Paisagem, urbanização e litoral: do Éden à cidade. 1993. Tese (Livre-Docência)—Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 11-12.

apreciação de cenas marinhas (hoje um mito turístico) com certeza não era um hábito nos tempos da Idade Média, quando grande parte da população considerava de um modo hostil as regiões costeiras [...].

— Afetividade — uma comunidade convivendo por longo período com algumas estruturas morfológicas aparentemente muito estáveis, como por exemplo um morro florestado, um conjunto de velhos edifícios ou de praças verdejantes, incorpora tais estruturas ao seu cotidiano e pode em um momento, ocorrer uma mudança drástica de sua configuração. Esta comunidade irá se opor a tal ação em função da necessidade de conservação do seu espaço conhecido. Este valor, no caso, pode não ter nenhum significado para outras comunidades, ou nenhuma característica de excepcionalidade para o Estado e para a Nação, podendo ser por muitas vezes o fator de impedimento de um determinado tipo de desenvolvimento econômico [...]

— Simbolismo — um valor atribuído a um lugar, ou a um edifício, ou a um conjunto de edifícios, nos quais um evento social cívico ou religioso se efetivou em algum momento da história da comunidade ou marcou uma conquista material. [...] a muitos desses lugares, entretanto, não é atribuído, pelo todo da comunidade um grande valor estético[...].⁹

O tema mereceu expressas referências constitucionais, valendo a menção de que a legislação ordinária sobre a questão, em parte é pretérita e noutra parte posterior à promulgação da Carta Política de 1988.

Interessa evidenciar que o arranjo paisagístico e estético não favorece apenas e genericamente à população, porque resguardada a sua sadia qualidade de vida, mas também importa em ganhos e valorização patrimonial, porquanto um imóvel, um empreendimento ou um ramo de negócio, valerá mais quando inserido num ambiente harmonioso, belo e paisagisticamente equilibrado.

O método investigativo empregado é predominantemente indutivo, operando no campo teórico-interpretativo da realidade, com o propósito de identificar e dar maior efetividade às normas de proteção dos valores paisagísticos e estéticos.

⁹ MACEDO, op. cit., p. 15. — Em complemento, aduz o Macedo: “Tal caracterização nos permite compreender e justificar os fatores que levam a população no seu cotidiano a adotar este ou aquele ponto ou lugar como um marco paisagístico significativo. É o caso, por exemplo, da cidade do Rio de Janeiro que, situada em meio a uma Serra e junto à Baía de Guanabara, tem sua zona sul e o espaço situado no entorno da referida baía considerados como marcos paisagísticos significativos como os morros do Pão de Açúcar, Corcovado e Gávea (fatores: simbólico, estético e de excepcionalidade) e, o conjunto urbano da Cinelândia na área central da cidade (fator estético). Por todo o país, de Estado a Estado, alguns “objetos” e pontos são então destacados pelo consenso popular ou pela mídia e podem ser considerados valores paisagísticos locais ou nacionais”.

O emprego do método hipotético-dedutivo incidirá, com maior relevância, no último capítulo, com a prescrição de uma fórmula capaz de atestar a viabilidade da responsabilização por dano extrapatrimonial ou moral coletivo, para as hipóteses de ferimento do equilíbrio paisagístico ou estético que deve incidir sobre o meio ambiente, como medidas de proteção da saúde da população, além da valorização da propriedade.

O método histórico será utilizado nos dois primeiros capítulos, sobretudo para identificar uma base filosófica e axiológica sólida à proposição de uma teoria de resguardo a bens, direitos de valor paisagístico e estético. Igual propósito e método serão utilizados para alicerçar a identificação no ordenamento jurídico brasileiro do acolhimento de uma teoria estética, voltada ao resguardo da saúde física e espiritual das pessoas. O mesmo método também será empregado com vigor no segundo capítulo, ao ser examinada a “cidade” na história, como o fenômeno sociológico e a organização espacial correspondente.

A técnica comparativa incide na abordagem do dano em sentido amplo e sua especificação em dano ambiental e as responsabilidades civis correspondentes.

A técnica da pesquisa é fundamentalmente a revisão bibliográfica e pequeno número de aportes jurisprudenciais, colacionados a título meramente ilustrativo.

Várias categorias estratégicas são utilizadas, com os conceitos operacionais distribuídos ao longo do texto e alinhadas em glossário formalizado ao final. Dentre essas categorias destacam-se o meio ambiente, a crise ecológica, a ecologia política, a globalização, a saúde coletiva, o bem-estar, a qualidade de vida, a paisagem, a paisagem urbana, o traçado urbano, o valor, a estética, a ética, a cultura, a cidade, o urbanismo, o direito urbanístico, a norma geral, o dano, o dano ambiental, o dano ambiental extrapatrimonial (ou moral) e extrapatrimonial coletivo, a responsabilidade civil objetiva.

Releva sublinhar que pesquisa aqui exposta reúne pontos de contato com outra por nós procedida, como requisito à obtenção do título de mestre em ciências humanas, especialidade em Direito, curso de

Mestrado, realizado na Universidade Federal de Santa Catarina, apresentada na Dissertação intitulada “Patrimônio Turístico: tutela civil”, posteriormente publicada em forma de livro, com o título “Turismo e Meio Ambiente: Aspectos Jurídicos”.¹⁰

O presente trabalho será estruturado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo versará sobre o exame das categorias que entendemos vitais para alicerçar o conteúdo filosófico e pragmático de um direito paisagístico e dos valores estéticos, e ainda das variáveis que interessam ao esclarecimento dos seus reflexos em relação à saúde da população e ao exercício dos direitos da propriedade, levando-se em consideração uma ética própria, inerente ao tema principal da pesquisa.

Logo de início, a intenção será a de estabelecer um significado social para o ambiente, sobretudo ante a dicotomia de bases puramente antropocêntricas de um lado e a vertente bioética no outro; as posições do movimento ambiental interessarão ao esclarecimento pretendido.

Ainda no primeiro capítulo, importará situar o alcance da crise ecológica contemporânea e as soluções apontadas pela Ecologia Política; será estudado o fenômeno globalização, seus desdobramentos ambientais e reflexos no que tange aos fins perseguidos pelo movimento ambiental; também será formulada uma proposta ética a ser observada na solução de casos ambientais difíceis.

O embasamento filosófico será sustentado a partir das teorias dos valores segundo, Kant, Scheller e Hessen, culminando com o exame das contribuições do tridimensionalismo de Miguel Reale.

O estudo dos valores estéticos e de uma teoria filosófica do belo, depois dos clássicos gregos e da filosofia tomista, culmina com o exame da beleza segundo Kant, na sua Crítica da Faculdade do Juízo.

No arremate do primeiro capítulo, será examinada a paisagem, como a categoria central dessa pesquisa, inserida, antes do contexto jurídico, no universo conceitual da cultura e do espaço geográfico. O fecho do capítulo é a definição geográfica do significado dos diversos

¹⁰ PINTO. Antonio Carlos Brasil. Turismo e meio ambiente. 4 ed. Campinas/SP: Papyrus, 1998 - 192 p.

tipos de paisagem.

O segundo capítulo será dedicado ao exame da cidade e da questão urbana, iniciando por uma síntese histórica do fenômeno.

Em seguida, serão examinados os fenômenos relativos à mudança espacial, a paisagem urbana e ao processo de apropriação cultural dos espaços nas cidades e seus valores estéticos.

A continuação será o estudo da fisionomia da cidade, tendo como ponto de partida o olhar, como sentido apto a proporcionar prazer ou desprazer, objetivando a sugestão de conteúdo de uma paisagem preferida.

O estudo da cidade e o fenômeno sociológico correspondente, não prescinde do exame do urbanismo, como técnica de organização espacial de todo o território, e seus desdobramentos humanos de garantia de valores espirituais.

Será examinada em seguida a urbanização brasileira, com destaque para a abordagem da temática relativa à pobreza, ao pobre urbano e conflito ambiental daí derivado.

Na continuidade, serão estudados os dados estatísticos relativos à população brasileira, distribuída pelas várias dimensões de cidades que compõem a nação, com destaque para o teor da Agenda 21 Brasileira e suas propostas de sustentabilidade urbana.

Segue-se a abordagem do Urbanismo e a hierarquia global dos problemas ambientais; a interpretação dos dados disponíveis, relativos à urbanização brasileira e as soluções indicadas para a problemática derivada do ambiente construído.

No fim, é formalizada uma proposta estética para os espaços públicos e privados.

A proposta do terceiro capítulo será a análise do direito paisagístico e dos valores estéticos no ordenamento jurídico brasileiro, iniciando com o exame da noção atual da categoria jurídica meio ambiente. Neste contexto será examinado o meio ambiente cultural, descrito no art. 216, da Constituição de 1998, com destaque para a paisagem urbana, a natural e o mobiliário urbano.

Integrará este terceiro capítulo, depois de se fixar o conceito

operacional apropriado, o exame do direito urbanístico na Constituição, a distribuição das competências legislativas e a definição de norma geral.

Ainda neste terceiro capítulo será examinada a propriedade do solo e o enlace do seu exercício em harmonia com a matéria urbanística. A ênfase se dará a partir de uma perspectiva funcional adequada a um (nosso) tempo de predomínio da solidariedade social, culminando com o estudo da função social da propriedade.

A ótica conservadora, imprimida ao instituto da propriedade no Código Civil de 1916 é exposta e cotejada com a sua publicização e desprivatização, alinhadas no novo Código Civil Brasileiro, como decorrência da dicção dos artigos 187 e 1228.

A abordagem da proteção estética e paisagística no Estatuto da Cidade será precedida de uma introdução crítica, fundamentada na análise do Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, que objetivará desmistificar a assertiva de que o Brasil é um país essencialmente urbano. Seguir-se-á o exame do conteúdo do Estatuto da Cidade, voltado para proteção da paisagem e dos valores estéticos, a partir do estudo do significado de suas diretrizes gerais e instrumentos da política urbana, o plano diretor e sua importância e os institutos tributários, financeiros, jurídicos, políticos e ambientais, por ele preconizados.

Arrematando o capítulo terceiro, serão estudados na ordem cronológica os conteúdos das leis ordinárias gerais brasileiras que fazem menção expressa à proteção dos valores paisagísticos e estéticos.

O quarto e último capítulo tem o dano em geral, o dano ambiental, o dano ambiental paisagístico e estético extrapatrimonial coletivo e as exame das responsabilidades jurídicas daí derivadas como tema central.

No início, será examinada a conexão existente entre a disciplina dos direitos fundamentais ou humanos, a globalização, o desenvolvimento e o meio ambiente equilibrado, como o grande desafio das agendas oficiais para o século XXI.

Seguir-se-á o estudo dos instrumentos internacionais, principalmente tratados e convenções de que o Brasil participa como país

signatário, cujo objeto é a proteção dos valores paisagísticos e estéticos.

Na seqüência, será estudada a faceta contestadora do Direito Ambiental, em relação ao paradigma tradicional, incluindo o exame de uma proposta de separação da tutela pretendida, entre direito do ambiente, do urbanismo e do patrimônio cultural, como objetos de ramos distintos.

Impossível qualquer referência ao tema relativo à responsabilidade civil sem a ocorrência de dano. Assim, no quarto capítulo, segue-se o exame do dano em geral, do dano por intermédio do meio ambiente, do dano ambiental e da possibilidade da ocorrência do dano ambiental extrapatrimonial ou moral coletivo, sua reparação, ressarcimento e indenização.

Será examinado, o processo de formação do interesse coletivo em sentido amplo e o suporte teórico da sistematização constitucional das categorias interesse coletivo e difuso.

No que pertine ao dano moral ecológico, será analisada a temática da responsabilidade civil objetiva, pontualmente relacionada à expansão dos bens suscetíveis de reparação, ressarcimento ou indenização, a forma de objetivação e a coletivização dessa modalidade de responsabilização.

Por fim, além do tombamento e da desapropriação, institutos examinados no capítulo terceiro, serão abordados os principais instrumentos jurídicos de proteção dos valores paisagísticos e estéticos : a ação civil pública, o inquérito civil público, o mandado de segurança coletivo, ação popular e a preservação por decisão do poder judiciário.

Nas considerações finais, formularemos as ponderações de ligação lógica que une o desenvolvimento da pesquisa.

CAPÍTULO I

BASES TEÓRICAS E FILOSÓFICAS DO DIREITO PAISAGÍSTICO E DOS VALORES ESTÉTICOS

1.1 Considerações iniciais

As atitudes do homem em relação à Terra, sua visão e reações ao ambiente que o cerca têm variado através do tempo, segundo critérios regionais e atendendo peculiaridades estabelecidos pelas diversas culturas.

É da natureza dessas questões que a sua análise demande um tratamento multidisciplinar, envolvendo tanto as ciências naturais, quanto as humanidades.

Leite e Ayala salientam que em razão da interdisciplinaridade mesmo uma noção abrangente e genérica do meio ambiente pode ser construída de conformidade com diversos enfoques, levando-se em consideração múltiplas opções de especificação científica que o tema agasalha. Ademais, acrescenta que além desse caráter interdisciplinar, trata-se de tema dinâmico, em constante evolução e transformação.¹¹

O meio ambiente é um campo de estudos amplo e de tal maneira diversificado que julgamos não precisar reiterar as razões e as maneiras como as questões ambientais atingiram o topo dos destaques nas agendas políticas, nacionais e internacionais, sobretudo a partir de 1972, com Estocolmo.¹²

Como parte desse desafio ambiental, faz-se necessário o exame preambular do significado social do meio ambiente, matriz condicionante na orientação das diversas percepções e perspectivas das

¹¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 43. 290 p.

¹² “O marco histórico preponderante do despertar da consciência ecológica mundial foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, derivada do posicionamento dos países ricos e industrializados, diante do então já comprovado e preocupante comprometimento dos recursos naturais, causado pelos seus próprios modelos de desenvolvimento”. Cf. PINTO, Antonio Carlos Brasil.

questões ambientais.

A consequência natural dessa análise é o exame do ambientalismo no mundo contemporâneo, sobretudo como movimento social que é, para depois examinar o que resulta do conflito ambiental.

1.2 Em busca do significado social do ambiente

Albert Einstein forneceu a mais encantadora e simples definição de ambiente que se tem notícia ao afirmar que “o ambiente é tudo que não seja eu”.¹³

Em que pese a originalidade da afirmação, o conceito se esquivava em atribuir uma dimensão social do ambiente, por não enfrentar as diferentes interpretações e suas influências na percepção e definição da problemática ambiental.

Mesmo considerando que um conceito de ambiente pode ser adjetivado de multidimensional, as interpretações mais convincentes partem ora de uma atribuição ambiental puramente antropocêntrica, ora da vertente estritamente bioética.

Nas primeiras – as bases antropocêntricas - o ambiente é visto como o provedor de sustento para a vida, baseado nos recursos naturais, suas sadias adjacências e na satisfação estética, incluído o puro interesse por sobrevivência, esgotamento de recursos naturais e saúde tradicional da população, figurando o valor estético apenas como uma amenidade,¹⁴ por não levar em consideração que a saúde espiritual das pessoas também está vinculada à fruição do belo.

Esta perspectiva está associada à idéia de que uma boa administração dos recursos naturais basta para solucionar os problemas ambientais, já que o uso criterioso pode prover o máximo de benefícios

Turismo e meio ambiente: aspectos jurídicos. 4.ed. Campinas: Papirus, 2001. p. 10, 192 p.

¹³ SMITH, Tim Bayliss; OWENS, Susan. O desafio ambiental. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs). Geografia humana, sociedade, espaço e ciência. Tradução Mylan Issack; revisão técnica, Pedro Geiger. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1996. p. 125-158, p. 126, 310 p.

¹⁴ SMITH; OWENS, loc. cit.

localizados ou em favor de toda a humanidade, qual seja uma visão ambiental de cunho puramente utilitário.

A partir de uma análise de predominância estritamente econômica, problemas ambientais derivam da violação de bens que não são trocados no mercado, porque de propriedade comum, como a água limpa e o ar atmosférico e suas externalidades negativas, como a poluição.¹⁵

Nessa visão, as soluções ambientais apenas representariam correções de falhas do mercado, mediante o estabelecimento de preços para bens ambientais antes gratuitos, combinados com a taxaço da poluição.¹⁶

A despeito da ótica de ambiente somente em razão de sua utilidade pelo valor de uso, também é certo que os economistas examinam a possibilidade de se agregar ao conceito um “valor de existência”, sempre ausente nas perspectivas puramente antropocêntricas de meio ambiente, isto é, a crença de que um mundo não-humano tem interesses e relevâncias éticas diferenciadas e independentes de utilidade social que possa nele incidir.¹⁷

De certa maneira, o próprio desvio para a necessidade de desenvolvimento sustentável conserva esta dimensão fortemente utilitária do ambiente, embora campanhas ambientais venham se concentrando em torno de questões como energia, poluição, transportes e suas variáveis relacionadas à saúde pública, desmatamento e erosão, não apenas como impactos sobre a “natureza” mas sobre a sobrevivência, tanto cultural como econômica dos povos.

1.3 O moderno ambientalismo como movimento social

Inicialmente surgido nos anos 60 e início dos anos 70, derivado do aumento da base social como decorrência da ampliação e surgimento de novos grupos de pressão, pode-se perfeitamente acrescentar mais uma fase, associada ao ressurgimento da preocupação com todas as

¹⁵ SMITH; OWENS, loc. cit.

¹⁶ Ibid, p. 127.

coisas “verdes”, identificada a partir de meados dos anos 80¹⁸, o moderno ambientalismo tem como pontos essenciais a continuidade de muitas idéias, variáveis tanto no tempo quanto no espaço, e a evidência de que integra o movimento um público atento, solidário e mais geral.

Este movimento essencialmente eclético abrange uma ampla e diversificada gama de interesses e objetivos, cuja divisão em ecocentrismo/tecnocentrismo, exposta por Tim Bayliss-Smith e Susan Owens¹⁹, lhe proporcionou uma estrutura analítica duradora.

A idéia de ecocentrismo, rejeitando a noção de ciência “objetiva” com descrença no dilema técnico, está associada a uma visão não-utilitária do mundo natural, com bioética e antimaterialismo.

Em contraste, os tecnocentristas consideram universalmente desejável o acréscimo material através da riqueza, exequível com administração séria de recursos ambientais, sobretudo num mundo em que as ciências e as técnicas “isentas de valor” garantem um potencial quase inesgotável para o uso de recursos naturais a serviço da humanidade.

Muito embora essa complexidade possa se perder quando um amplo espectro de valores e crenças é reduzido a uma singela dicotomia, permanece a certeza de que os dois modos estarão sempre presentes nos debates e políticas públicas ambientais, mesmo que o conceito de desenvolvimento sustentável²⁰ tenha relativizado algumas divisões sobre o crescimento econômico e o ambiente.

O ambientalismo, a despeito de se apresentar, até com relativa freqüência, como desafio a ser resolvido pelas estruturas políticas existentes, não pode ser identificado com certa e determinada ideologia política, ou alinhamento certo com a tradicional classificação direita-esquerda, porque as questões verdes transcendem aquelas ideologias. Os

¹⁷ SMITH; OWENS, loc. cit.

¹⁸ Nosso país, este ressurgimento se dá com a entrada em vigor da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

¹⁹ SMITH; OWENS, op. cit., p. 129.

²⁰ “Muito embora na prática a sustentabilidade se tenha revelado difícil de definir (muito menos de ser alcançada), o conceito contribuiu para mudar a percepção de que o “ambiente” era um luxo apenas disponível para os ricos para a idéia de uma necessidade, tanto para a sobrevivência como para o subsequente desenvolvimento econômico”. SMITH; OWENS, op. cit., p. 131.

ecocentristas mediante a alegação de que representam um novo paradigma e os tecnocentristas aduzindo que os problemas ambientais são politicamente neutros.

A segunda afirmação pode ser prontamente descartada.

Já a primeira, comporta considerações, porquanto o movimento está recheado de paradoxos e contradições. Então, na qualidade de proponente de mudança social, o movimento pode ser adjetivado de progressista e considerado de centro-esquerda, ao mesmo tempo em que pode ser acusado de elitista e reacionário, ao pregar interesses baseados em classes mais bem aquinhoadas e preservação do status quo; esse quadro é causa de profunda desconfiança no ambientalismo por parte das classes menos favorecidas.

Esta é uma instância crucial, porquanto é necessário fazer distinções entre os diferentes significados de “ambiente”, porque no sentido de sobrevivência, saúde e destruição de recursos renováveis são os mais pobres os mais atingidos e potencialmente os que mais têm a lucrar com as melhorias. Quando o ambiente parece significar amenidades, como estética e bioética, embora o debate possa se tornar mais complexo, da mesma maneira serão os mais pobres os mais sacrificados e ao mesmo tempo os maiores beneficiários ante o implemento de melhorias.

Aduzem os estudiosos que é inteiramente impossível definir o ambientalismo em termos de um particular conjunto de valores políticos, porém ao invés de se considerar sua ideologia como coerente e não-ambígua, talvez fosse melhor considerá-la díspare e eclética, já que por primeiro apossou-se de elementos das ideologias existentes, dando-lhe conotações ecológicas, para depois utilizar as pré-existentes divisões ideológicas na diferenciação de variedades de uma própria ideologia ecológica.²¹

Todos os problemas aqui apontados formam os elementos constitutivos do ambientalismo moderno, sendo forçoso reconhecer que a compreensão do movimento na sua totalidade ainda é incompleta.

É válido afirmar que o ambientalismo, no primeiro plano, é um

desafio dirigido contra a essência do capitalismo industrial e globalizado.

1.4 A crise ecológica e a ecologia política

O homem primitivo via a natureza como sinônimo de Deus, razão pela qual devia ela ser temida, respeitada e sobretudo aplacada.

No mundo contemporâneo e frente aos padrões de desenvolvimento da atualidade, as abordagens sobre a “crise ecológica” e respectivas mudanças ambientais transitam desde o “se pode ser feito, faça-se” até o pensar filosófico que remete a um “retorno à natureza”.²²

A intensa crise ambiental, em curso na sociedade contemporânea, entendida, conforme afirma Morato Leite, como a escassez de recursos naturais e as diversas catástrofes em nível planetário, derivadas de ações degradadoras do homem sobre a natureza, também é proveniente de uma sociedade de risco, como consequência da aplicação de técnicas e formas organizacionais e de gestões econômicas que conflitam com a qualidade de vida da população, derivadas da racionalidade do desenvolvimento econômico patrocinado pelo Estado, em detrimento da proteção do meio ambiente.²³

Ademais, a crise ecológica, que além da escassez de recursos naturais, também diz respeito à crise energética e de produção de alimentos, coloca em evidência todos os desajustes entre a conformação ecossistêmica do planeta e a apropriação capitalista da Natureza, sobretudo porque o ambiente e os recursos naturais constituem a base material para qualquer forma de desenvolvimento.

A escassez, como fundamento da teoria e prática econômica, converteu-se numa escassez em escala global; não obstante, esse fenômeno não mais se resolve através do progresso ou da técnica, nem pela

²¹ SMITH; OWENS, op. cit., p. 132.

²² DREW, David. Processos interativos homem-meio ambiente. Tradução de: João Alves dos Santos; revisão de Suely Bastos; coordenação editorial de Antonio Christofolletti. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. p.1, 224 p.

²³ LEITE, José Rubens Morato. O estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (org.). Inovações em direito ambiental. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p. 13-40, 254p.

substituição de recursos escassos por outros mais abundantes, ou pelo aproveitamento de espaços não saturados, porque a degradação apresenta-se e manifesta-se mais como um sintoma de uma crise que é civilizatória, marcada pelo modelo de modernidade, em que o desenvolvimento da tecnologia predomina sobre as condições da natureza.²⁴

A moderna problemática ambiental informa a raiz das bases de produção, apontando para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade, bem como para a construção de um futuro mais razoável e possível, ancorados nos limites das leis da natureza, assim como nos potenciais ecológicos da cultura e da criatividade humana.²⁵

Enquanto a abundância de recursos permitiu a exploração capitalista da natureza e a produção de substâncias contaminantes não ocasionou desequilíbrios ambientais, ninguém se preocupou em produzir tecnologias “limpas”. No atual momento, porém, é a própria reprodução do capital que está exigindo o equilíbrio ecológico, como forma para conservação da produtividade primária dos ecossistemas e valorização da biodiversidade, assim como a diversificação dos estilos tecnológicos e condutas de respeito às práticas tradicionais, representadas pela cultura dos povos.²⁶

A crise ambiental provocou a necessidade de se internalizar no processo econômico o imperativo da sustentabilidade, mediante o emprego de formas de aproveitamento que evitem o esgotamento de recursos não-renováveis e possibilitem a produção sustentável de recursos bióticos.

Esse princípio surge num contexto de globalização econômica, como uma nova visão do processo civilizatório, questionando as bases conceituais que promoveram e legitimaram o crescimento econômico negando a natureza, ou seja, a sustentabilidade surge como um critério normativo de reconstrução da ordem econômica, como condição de sobrevivência humana e paradigma para um desenvolvimento estável e durável, já que a visão mecanicista, como orientadora do “progresso” da

²⁴ LEFF, Enrique. Ecologia, capital e cultura, racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000. p. 260, 381 p.

²⁵ LEFF, loc. cit.

civilização moderna provocara uma racionalidade econômica que afastara a natureza da esfera da produção, causa óbvia da destruição e degradação ambiental como externalidades do sistema.²⁷

Daí a conclusão de que a crise ambiental é originalíssima, por ser ao mesmo tempo conjuntural, estrutural, global e absoluta, já que suas causas não são exclusivamente naturais.

A crise é conjuntural – como aliás todas as crises o são – porque é possível identificar uma conjuntura de crise em suas manifestações; é estrutural porque ao final dela a humanidade se transportará para uma nova modalidade de sociedade. Se a crise for meramente conjuntural, ao fim dela as estruturas econômicas e sociais irão se recompor nos moldes anteriores à crise, incluindo os mesmos estilos inadequados de desenvolvimento econômico, como a prática dos mesmos golpes infligidos por tais modelos à ecosfera. A crise também é global, eis que atinge todos os países indistintamente – estejam no campo do capitalismo corporativo do livre comércio ou no socialismo de economias centralizadas, englobando todos os níveis, já que a crise não é exclusivamente econômica, mas também social, política e de valores. Por fim, é uma crise absoluta, porque extrapola o contexto social, incidindo diretamente sobre a ecosfera, como comprovam o crescente buraco na camada de ozônio, o efeito estufa e a extinção contínua de espécies.²⁸

Como ponto de partida para o exame desse fenômeno, não seria difícil explicar a “crise na valoração” ecológica que se verifica no mundo contemporâneo .

Sustenta-se que objetivando maximizar benefícios, é da raiz do capitalismo, como recursos principais, dois tópicos interligados porém distintos, a saber: não remuneração satisfatória dos empregados, conjugada com redução ao mínimo possível dos custos pelo processo de produção.

A fórmula é a de fazer com que tudo seja pago em grande

²⁶ LEFF, loc. cit.

²⁷ LEFF, op. cit., p.661.

²⁸ DANI, Sérgio Ulhoa. Ecologia e organização do ambiente antrópico: novos desafios. Belo Horizonte: Fundação Acangau, 1994. p. 23-24, 202 p.

parte por “outros”, no que se convencionou denominar “externalização de custos”.²⁹

Existem dois métodos conhecidos, como sendo os mais eficientes no atingimento desse propósito.

O primeiro remete ao Estado os custos da infra-estrutura necessária para a produção e venda dos produtos, razão pela qual qualquer indicativo de desagregação estatal representa uma ameaça aguda a esta possibilidade.

Mas um segundo método, mais eficiente e importante, refere-se ao não-pagamento dos denominados custos ecológicos, como por exemplo replantar as florestas nativas utilizadas no processo produtivo, ou a não-participação nas soluções técnicas para destinação final correta de resíduos industriais tóxicos.

Enquanto existiam outras florestas, zonas e áreas não utilizadas e portanto não poluídas, o mundo e os capitalistas puderam ignorar as conseqüências. Mas hoje, quando esses reflexos atingem em cheio a externalização de custos, já que não resta mais a abundância florestal de outrora e os efeitos negativos da poluição excessivamente acelerada no planeta implicam em impactos graves e múltiplos, adquire especial relevância os alertas dos ambientalistas.³⁰

Do ponto de vista global, apenas duas são as soluções: fazer com que os capitalistas paguem todos os custos, ou o aumento de tributos. A primeira implica em considerável redução nos lucros capitalistas e a segunda apresenta-se ainda mais improvável dada à tendência de redução do papel dos estados na era da globalização.³¹

Também já se disse que a maneira ocidental de encarar o meio ambiente deriva, em parte, da idéia judaico-cristã, segundo a qual, ao contrário das outras criaturas, somente o homem foi criado à imagem e

²⁹ WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema mundo. Trad. Ricardo Aníbal Rosenbusch. In: GENTIL, Pablo (org.). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.223-251, p.246. 251 p.

³⁰ WALLERSTEIN, op. cit., p. 247.

³¹ WALLERSTEIN, loc. cit.

semelhança de Deus, razão do seu direito de dominar o cosmos.³²

Deus os abençoou, e Deus lhes disse: frutificai e multiplicai-vos, e enchei a terra, e sujeita-a; e dominai sobre os peixes do mar, e sobre as aves do céu, e sobre todo o animal que se move sobre a terra (Gn 1,28).³³

Esta noção de um mundo destinado tão-só a propiciar benefícios ao homem figurou em enunciados gregos da Antiguidade: “As plantas foram criadas por causa dos animais e os animais por causa dos homens” (Aristóteles, Política, 350 a.C.)³⁴

Embora se possa afirmar que as idéias do homem como senhor, ecônomo e guardião da natureza tenham freqüentado o pensamento pré-cristão, colhe-se que o cristianismo, talvez como reação aos cultos pagãos da fertilidade da terra, promove ênfase à separação entre os seres humanos e resto da Criação, a despeito de uma ética cristã que já não mantém esta atitude como fundamento de fé.

A concepção de que a natureza é um inimigo a ser combatido e subjugado ainda integra a órbita das preocupações econômicas e científicas³⁵, enquanto a visão do homem como elemento desta é noção recente no pensamento ocidental, traduzida na concepção ecológica, “na qual o homem é um mero componente do ecossistema geográfico”.^{36 37}

Na era denominada globalização, tendência crescente nesse início do século XXI, a idéia prevalente é a de que o desenvolvimento está vinculado à noção de que o mundo funciona como um todo orgânico e

³² DREW, op. cit., 1998. p. 1

³³ A Bíblia Sagrada. Contendo o Velho e o Novo Testamento. Tradução João Ferreira de Almeida. Edição corrigida e revisada fiel ao texto original. 1ª impressão. Niterói-RJ: Liga Bíblica Brasileira, 1994.

³⁴ ARISTÓTELES. A Política. Introdução de Ivan Lins. Tradução Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro, Grupo Ediouro, Editora Tecnoprint S/A, s/d, p. 19, 187 p.

³⁵ DREW, op. cit., p. 2.

³⁶ DREW, op. cit., p. 3.

³⁷ “O homem já deixou de ser mero aspecto da biogeografia (simples unidade de um ecossistema), para se tornar cada vez mais um elemento afastado do meio físico e biológico em que vive. Quando se tornar capaz de fabricar ou sintetizar alimentos de matérias inorgânicas – perspectiva que não é improvável – um vínculo basilar, o do homem com a terra viva, estará rompido”. DREW, op. cit., p. 4.

indissociável.³⁸

Tal raciocínio é o fundamento teórico do discurso de uma gama de correntes ideológicas, muitas delas antagônicas entre si, sobretudo no confronto entre um mundo industrializado e outro que almeja sê-lo.

Rogério Portanova alude que não obstante esse quadro desalentador, no final do século XX entrou em cena um ator fundamental e que não pode ser ignorado, representado pelos novos movimentos sociais, que ostentam pautas reivindicatórias que transcendem as demandas meramente econômicas, eis que pugnam por transformações da sociedade com base também numa nova relação homem-mulher-natureza.³⁹

No seio dessa conjuntura contemporânea é que Rogério Portanova propõe como alternativa possível que o estado em questão leve em consideração o paradigma da ecologia política como referencial de análise, sobretudo como decorrência do esgotamento e contradições do Estado de bem-estar social, que inclui desgastes ambientais superiores aos resultados obtidos, derivados de políticas baseadas em metas a atingir e progresso infinito.⁴⁰

Então, é preciso definir o real alcance e significado da Ecologia Política.

No dizer de Francisco Garrido Peña,⁴¹ a Ecologia Política poderia ser entendida simplesmente como política ecológica, isto é, a política correta para a conservação do meio ambiente ou mais precisamente como gestão ambiental pública; também seria razoável interpretar o tema como um ramo das ciências políticas que postula um paradigma de bases ecológico-sistemática; ou ainda acrescentar que a Ecologia Política está presente como um subsistema da Ecologia Humana

³⁸ FARIA, Francisco. O significado da paisagem das Américas (1). **A Notícia**, Joinville, Domingo (7/12/97). C-4 MUSA.

³⁹ PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do estado no século XXI? Rumo ao estado de bem estar ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato (org.). Inovações em direito ambiental. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p. 235-243, p 240, 253p.

⁴⁰ PORTANOVA, loc. cit.

ou Social; por derradeiro, seria possível indicar a Ecologia Política tão-só como uma nova ideologia, sobretudo como forma diferenciada de entender o político, a organização social e cultural e o econômico, como expressão de uma nova ontologia ecológica e ecologista.⁴²

Embora a possibilidade de tais aportes, a predominância é a de se entender a Ecologia Política como uma nova possibilidade paradigmática para a ideologia política, sobretudo em razão da inserção de fortes componentes oriundos da Ecologia Humana e a inevitável vertente da gestão pública. Por certo que a Ecologia Política não está enquadrada como uma nova ciência, como também não está o marxismo, o liberalismo ou o utilitarismo. Todavia, vem aumentando a sua esfera de influência tanto em relação à dogmática jurídica como no respeitante às ciências da administração, à sociologia, antropologia política, à bio-economia e noutras áreas das ciências sociais.⁴³

Na raiz histórica incide também uma experiência viva, política e dinâmica, correspondente aos movimentos ecológicos e alternativos, conectando a Ecologia Política às tradições emancipatórias e críticas da modernidade. Ocorreu ainda um intenso fluxo de novas sensibilidades sociais, derivadas de uma política desenvolvimentista, que inspira um discurso ecopacifista, nem tanto relativo a grupos ou setores identificáveis e concretos, mas tendência bastante acentuada e geral em quase todo o espectro da sociedade.

Embora a Ecologia Política não seja uma ciência, também não se enquadra em um conceito de mero método técnico, nem numa casuística moral ou jurídica, muito menos num receituário de conselhos. É verdadeiramente uma nova forma de interpretar e ver as mesmas coisas de maneira diversa, objetivando restaurar o projeto comum de felicidade possível.

⁴¹ Francisco Garrido Peña é professor de Filosofia do Direito da Universidade de Granada. Foi candidato verde ao governo espanhol e atualmente é o porta-voz daquele partido político.

⁴² PEÑA, Francisco Garrido. La ecología como política. In: PEÑA, Francisco Garrido (comp.). Introducción a la ecología política. Colección Ecorama. Granada: Editorial Comares: 1993. p. 21-31, 178 p.

⁴³ PEÑA, loc. cit.

Nenhuma cultura ou civilização chegou tão perto da autodestruição, ou tão longe em uma dinâmica ecocida, que coloca em perigo a vida em si mesma sobre o planeta, como a atual. Este procedimento é que denominamos “crise ecológica”, como forma de nossa época, e que adjetivamos de “progresso”.

A primeira reação da ideologia dominante, baseada na racionalidade técnico-instrumental, ante a crise foi negar a sua existência:

não havia crise e tudo não passava de mera atitude de catastrofismo, patrocinada por nostálgicos do passado”. Somente ante o teor dos informes científicos, os alertas da percepção social e dos movimentos ecológicos e as evidências de seus efeitos se apresentaram com clareza é que as atitudes começaram a mudar.⁴⁴

Já não era mais o caso de discutir se a tal crise existia ou não, mas sim de debater os seus efeitos, amplitudes e implicações, e sobretudo alternativas exequíveis. Daí o surgimento de uma leitura tecnocrática da crise ecológica, versando sobre a sua natureza, sobretudo não questionando o sentido e a necessidade do “progresso”, nem a viabilidade e validade do crescimento, já que toda a problemática está relacionada a desajustes técnicos que não podem por em risco a possibilidade da continuação do desenvolvimento. Assim, todos esses problemas se apresentam como solucionáveis pelas melhores técnicas, aproveitando novas investigações e experiências.

Por conseguinte, nada há de estranho na afirmação de que a tecnocracia é o “grande inimigo” da Ecologia Política, não só como decorrência das diferenças nos diagnósticos e tratamento da crise, mas também porque aquela tem se mostrado mais capaz, verdadeira e eficaz. Esta natureza da técnica de ser absolutamente previsível é que se choca com natureza política da espécie humana, porque a política é precisamente o fracasso do projeto tecnocrático do “absolutamente

⁴⁴ PEÑA, op. cit., p. 5. (tradução livre do autor) do original: Na había crisis, y todo era solo, puro catastrofismo de “nostálgicos del pasado” y de marginales resentidos. Posteriormente, una vez que los informes científicos, la percepción social y los movimientos ecologistas mostaban las evidencias de los efectos de la crisis, la actitud cambió.

previsível”.⁴⁵

A crise insiste em sua própria hiperrealidade, eis que o entorno do progresso está marcado por esgotamentos de recursos não renováveis, a questão energética, contaminação atmosférica, poluição e destruição dos mares e rios, mudanças climáticas, redução da biodiversidade, desarranjos urbanísticos com quase eliminação da qualidade de vida nas cidades, morte de ecossistemas e chuvas ácidas, dentre outros fenômenos.

A conclusão paradoxal a que chega a Ecologia Política é consubstanciada na necessidade de se aprender a conviver com os horizontes contínuos da crise ecológica, como melhor forma de percepção da realidade que a crise em si mesma inaugura.

Não poderemos mais retornar a um período anterior a técnica. O que se deve fazer é uma compatibilização da técnica com o mundo da vida e da natureza, construindo um novo equilíbrio estável e dinâmico.

Para tanto é preciso atacar o totalitarismo tecnocrático, salvando a técnica de seu hiperdesenvolvimento, situando-a nos limites de uma convivência com as liberdades, o acaso, os sentimentos, a magia e a razão, enfim com uma visão de biodiversidade que prime pela obediência aos valores da experiência humana, tesouro específico e verdadeiramente ecológico do pluralismo.

A chave está em aprender a conviver, com a esta força capaz de produzir e reproduzir o melhor e o pior simultaneamente e que habita o nosso modo de habitar o mundo.

Esta tarefa não é técnica. É ética e política.⁴⁶

1.5 Ecologia política, qualidade de vida e saúde espiritual das pessoas

Vivemos a era de profundas modificações no planeta; tudo de tal monta, importância e velocidade que dificilmente acompanhamos o compasso desses acontecimentos. Jamais na história da humanidade o

⁴⁵ PEÑA, op. cit., p.6.

⁴⁶ PEÑA, op. cit., p.7.

homem produziu tantas e tão complexas modificações técnicas em tão curto espaço de tempo, a ponto de provocar transformações no próprio sistema mundial.

Fenômenos como o aquecimento e desertificação da Terra, o contínuo desaparecimento de espécies animais e vegetais, a destruição da camada de ozônio, a contaminação abiótica da atmosfera e das águas, a explosão demográfica, dentre tantos outros fatores, representam uma tamanha espiral de autodestruição, como jamais de viu.

A par de intensas modificações e alterações incidentes sobre o meio físico, também modificações sociais estão em curso, alterando situações geopolíticas e econômicas no mundo contemporâneo, com desenvolvimento descontrolado do capitalismo e aumento das diferenças entre países ricos e pobres.

Esta visão do mundo não é marcada pelo pessimismo ou mesmo por um alarmismo inconseqüente, mas serve principalmente para alertar que tamanhas transformações fazem pressupor um futuro imprevisível.

A crise por que passa a sociedade da atualidade tem reflexos noutros sistemas sociais, como por exemplo o sistema sanitário, sobretudo como decorrência da desumanização, ante o total desprezo a valores que são humanos e crença mágica e cega na tecnologia, como resposta a todos os problemas.

Segundo José Sanchez Alhama⁴⁷ a crise se reflete também na medicina, eis que a vigente idéia de superespecialização provoca a perda de uma integral visão do ser humano, já que fatores ambientais estão relegados a um plano secundário ou ineficaz, como co-relacionados à maneira de adoecer e mesmo de morrer de uma comunidade.⁴⁸

É sabido que desde a década de 30, no século passado, a esperança e expectativa se incrementaram de tal maneira, decorrentes dos

⁴⁷ José Sanchez Alhama. Doutor em Medicina. Dirigiu diversos centros sanitários e a Escola Universitária de Trabalho Social de Granada. É professor do Departamento de Sociologia e Psicologia da Universidade de Granada.

⁴⁸ ALHAMA, José Sánchez. *Ecología de la salud*. In: PEÑA, Francisco Garrido (comp.). *Introducción a la ecología Política*. Colección Ecorama. Granada: Editorial Comares, 1993. p.141-157, p. 142, 178 p.

avanços da medicina e de melhorias das condições sociais, que praticamente restou duplicado, no final do século XX e início do presente, o número de anos que uma pessoa pode viver com utilidade.

Objetivando incluir prevalentemente “vida aos anos ao invés de anos à vida” é que a qualidade de vida deve integrar o objetivo comum dos diferentes sistemas sociais, dentre os quais o sanitário.⁴⁹

Os conceitos de bem-estar e de qualidade de vida são de recente formulação; o primeiro a surgir foi o de bem-estar, referindo-se especialmente ao bem-estar social, econômico e de trabalho.

Nos países industrializados, no auge do desenvolvimento aplicou-se o conceito no sentido puramente consumista, de tal modo que a relação era: maior nível de consumo correspondia a maior nível de vida e conseqüentemente maior bem-estar.

No campo das ciências da saúde, o conceito de bem-estar alcança seu patamar máximo com a definição promulgada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), por ocasião da formalização da ata de sua constituição em 1948, sugerida pelo médico Henri E. Sigerist: “Saúde é o completo estado de bem-estar físico, mental e social e não só a ausência de incapacidade e invalidez”.⁵⁰

A despeito das diferentes críticas que a definição pode suscitar, porquanto considerada utópica, axiológica e ahistórica, prestou-se para demonstrar com precisão que a saúde de um indivíduo ou mesmo de uma comunidade é algo maior e bem mais complexo do que a simples ausência de enfermidades.

Assim, no processo de sentir-se “são” ou “enfermo”, o bem-estar, seja social ou individual, exerce papel de capital importância.

A medicina contemporânea, cujo desenvolvimento biotecnológico alcançou níveis inimagináveis, vem se afastando cada vez mais dos aspectos sociais e humanos de seus usuários, eis que os médicos da atualidade estão mais preocupados em conhecer os desdobramentos técnicos das máquinas modernas, do que investigar os aspectos

⁴⁹ ALHAMA, op. cit., p. 143.

⁵⁰ ALHAMA, op. cit., p. 144.

psicossociais da saúde e da doença, razão pela qual ainda seguem considerando que a enfermidade tem apenas componente basicamente mecanicista. Por isso e em decorrência da intervenção cada vez mais instrumentalizada e desumanizada da investigação biomédica, também a demanda dos usuários está centrada somente em aspectos puramente biológicos.⁵¹

Por sua vez, o conceito de qualidade de vida é primeiramente multidisciplinar e multifatorial, razão de sua grande complexidade.

Em geral a qualidade de vida pode ser associada a fatores de bem-estar material como o nível de renda, moradia e educação. Não obstante, também pode estar relacionada com a felicidade, a satisfação e o ajuste moral.

Todos esses elementos fazem parte de um conjunto de valores que não se pode dissociar, porque afinal integram um conceito sem qualquer limite certo e objetivo.

Neste quadro, adquire relevo especial a definição de felicidade, caracterizada como “o encontro de algo que nos satisfaça completamente”; trata-se, pois, de identificar os estados subjetivos de plena satisfação e as condições objetivas para que tal aconteça, mormente levando em consideração fatores que nos diferenciam uns dos outros.⁵²

Pode-se então afirmar que qualidade de vida reside em fatores objetivos que proporcionam bem-estar e satisfação nos seus sentidos mais amplos, a partir de óticas e percepções subjetivas.

Assim, “a qualidade de vida é a sensação de bem-estar que tem o indivíduo com sua própria vida e com o meio que o circunda.”⁵³

No primeiro plano estarão situadas as variáveis de um bem-estar objetivo, em que serão considerados os fatores econômicos, educacionais, emprego e trabalho, moradia, saúde e sistema sanitário. Mas não são somente eles, porque variável importante no grau de bem-estar coletivo, diz respeito ao equilíbrio ambiental, “essencial à sadia qualidade

⁵¹ ALHAMA, op. cit., p. 145.

⁵² ALHAMA, op. cit., p. 146.

de vida da população”, como dispõe, art. 225, a Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 225, “caput”.

Em resumo, o componente mais importante da qualidade de vida é a saúde, que não é só a ausência de enfermidade mas também níveis de bem-estar e satisfação subjetivos que propiciem alegria de viver.

1.6 Globalização meio ambiente e os movimentos ecológicos

A noção de globalidade remete a conjunto, integralidade, totalidade. A palavra “global” sugere esse sentido de conjunto, inteiro, total, carregando um sentido de integração, supondo então que o seu objeto tende a ser integral, integrado, que não apresenta fraturas ou hiatos.⁵⁴

A aceção dominante da “globalização” é de uma ideologia que expressa posições e interesses de forças econômicas extremamente poderosas para tornar-se dominante mundo afora. Noutras palavras, estamos numa situação completamente nova: a globalização da economia, promovida por forças do mercado, que podem agir em liberdade, depois de abolir as restrições que o Estado lhes havia imposto.⁵⁵

Segundo esta concepção, uma vez globalizada a concorrência é preciso garantir a competitividade. Para isso é necessário “enxugar” a produção. Então, abertas as fronteiras e eliminadas as distâncias, neste novo mundo sem regulamentações públicas nacionais, ganha o consumidor, afinal livre para comprar os produtos que quiser, como melhor qualidade e preço menor.

Tal globalização apresenta-se como equivalente a “modernidade”, e porque é inevitável não resta alternativa senão adaptar-se, porquanto aqueles que não o fizerem se arriscam a serem ignorados

⁵³ ALHAMA, op. cit., p. 147. (tradução livre do autor) do original: [...] la “calidad de vida es la “sensación de bienestar que tiene el individuo com su própria vida y com el medio que le rodea””

⁵⁴ CARDOSO-LIMOEIRO, Miriam. Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (org.). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 96-127, p.106, 251 p.

⁵⁵ CARDOSO-LIMOEIRO, op. cit., p. 97.

pelo crescimento econômico que a “globalização”, e somente ela, pode propiciar.

A raiz desta formulação centra-se no livre jogo das forças de mercado aumentando a circulação e intercâmbio de bens e serviços no plano global, referindo-se ao comércio; portando, a globalização das trocas no mercado internacional.⁵⁶

Segundo Liszt Vieira, a pré-história da globalização situa-se na década de 60, quando as áreas periféricas da economia mundial começaram a ser sacudidas pela expansão internacional da empresa transnacional, pela “nova divisão internacional do trabalho”, pelos empréstimos bancários baratos no mercado do eurodólar e o boom petrolífero mundial. Depois, na década de 90, após a grande crise de meados dos 70/80, inicia-se uma nova história, com o mundo industrial sendo sacudido por uma profunda reestruturação capitalista, sustentada tecnicamente na revolução informática e das comunicações, tornando possível a descentralização espacial da produção.⁵⁷

A nova tecnologia passou a influenciar e a influir em todos os campos da vida econômica e a revolucionar o sistema financeiro pela conexão eletrônica dos distintos mercados.

Mas o que vem ser globalização?⁵⁸

Inicialmente a mundialização contemporânea é vista como um produto associado à expansão cada vez mais ampliada do capitalismo, da sociedade de consumo, acarretando uma crescente mercantilização da vida, em todas as suas formas e em níveis inéditos na história.⁵⁹

Traduz uma Sociedade em que o fetichismo da mercadoria a

⁵⁶ CARDOSO-LIMOEIRO, loc. cit.

⁵⁷ VIEIRA, Lizt. Cidadania e globalização. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 77, 142 p.

⁵⁸ “O adjetivo “global” surgiu no começo dos anos 80, nas grandes escolas americanas de Administração de Empresas, as célebres “Business management schools” de Harvard, Colúmbia, Stanford, etc. Foi popularizado nas obras e artigos dos mais hábeis consultores de estratégia e marketing, formados nessas escolas – o japonês K. Ohmac (1985 e 1990), o americano M. E. Porter (1986) ou em estreito contado com elas. Fez sua estréia em nível mundial pelo viés da imprensa econômica e financeira de língua inglesa e em pouquíssimo tempo invadiu o discurso neoliberal”. In: CARDOSO-LIMOEIRO, Miriam, op. cit., p. 106, nota de rodapé nº 4.

tudo transforma em grandezas abstratas, em lógica contábil já que tudo pode ser comprado ou vendido, relegando a um plano secundário as manifestações culturais ou os distintos padrões de organização e sociabilidade.⁶⁰

Numa visão mais extremada, chega-se a afirmar que a emergência econômica globalizada rompe definitivamente com o passado, a ponto de determinar a decomposição das economias nacionais e o fim do Estado-nação, especialmente como espaço territorial de eficácia na governabilidade das atividades econômicas nacionais.⁶¹

O que se quer dizer com essa afirmação é que em decorrência da mobilidade dos capitais na busca de melhores vantagens na competição, sem contrapartida de mobilização das forças de trabalho, aliada a certa obsolescência dos regimes extensivos de direitos sociais, no que pertine às regulações econômicas nacionais contrárias às expectativas dos mercados globalizados e das corporações transnacionais, os Estados nacionais vão cedendo o lugar para autoridades regionais ou locais do sistema global, como ponto de apoio das redes tecidas pelas ditas corporações transnacionais.⁶²

Resplandece daí uma convivência extremamente problemática entre uma lógica que informa o poder de bases territoriais e um poder desterritorializado, oriundo do capitalismo globalizado, que estabelece novas condições de internacionalização da produção, do comércio e das suas finanças, derivando evidentes restrições, em razão das forças dominantes de funcionamento do modelo, das margens de autonomia do Estado nacional, sobretudo no seu papel de garantidor do desenvolvimento econômico e patrocinador da coesão social e integração nacional.

Claro que tal não quer significar o fim do Estado, ou da superação das idéias de economia e projetos nacionais, porquanto a

⁵⁹ HAESBAERT, Rogério. Globalização e fragmentação do mundo contemporâneo. In: HAESBAERT Rogério (org.) Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo. Niterói: Ed da Universidade Federal Fluminense, 2001. p.11-53, p. 13, 308 p.

⁶⁰ HAESBAERT, loc. cit.

⁶¹ VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p.93, 403 p.

⁶² VIEIRA, Liszt, p. 93.

complexidade do Estado-nação não se assemelha a de empresas que partem para a competição de mercados mundiais. E, muito menos os Estados competem entre si como se fossem empresas, persistindo as diferenças nacionais e internacionais, sobretudo em razão de tradições que são distintas, face a relações de poder e modelos diferentes de capitalismo, que geram variações nas conseqüências nacionais do processo de globalização.⁶³

A outra conseqüência importante, diz respeito à idéia de comunidade política que se auto governa, determinando o seu futuro, isto é, o potencial de democratização das sociedades contemporâneas, fortemente esvaziado em razão do fenômeno e dinâmica das relações de força e ideologias derivadas da globalização econômica.

Nesse contexto o “problema” da democratização, reside em que esta não é mera questão de multiplicidade de partidos, sufrágio universal e eleições livres, mas aferível em razão de igual acesso às verdadeiras decisões políticas, um padrão de vida e uma seguridade social razoáveis.⁶⁴

Uma democracia assim concebida não pode coexistir com uma grande polarização socioeconômica, nem no plano nacional localizado, nem no plano mundial, porquanto democratizar não significa e nem se evidencia apenas pela queda de algumas ditaduras no mundo.

O mais interessante é a pressão continuada pelo aumento de gastos com saúde, educação, ambiente, enfim, melhor qualidade de vida para todos, com especial atenção aos despossuídos.⁶⁵

No entanto essa pressão agrava, e muitíssimo, os dilemas fiscais do Estado, a ponto de se afirmar o extremo de que “a onda democratizadora será o último prego no caixão do estado liberal”.⁶⁶

Certo é que as práticas globais conseguiram, em grande medida, restaurar a separação da economia do domínio exclusivamente político, derivando severas limitações aos governos, no que tange aos

⁶³ VIEIRA, op. cit., p. 94.

⁶⁴ WALLERSTEIN, op. cit., p. 249.

⁶⁵ WALLERSTEIN, loc. cit.

⁶⁶ WALLERSTEIN, loc. cit.

poderes de regulação e controle, com restrições ao papel dos administradores do ajuste da economia nacional, em razão da prevalência da competitividade em mercados mundiais e em nome da confiabilidade na atração de investidores.

A conseqüência mais visível é um ostensivo debilitamento da democracia liberal, já que a desconfiança da população no processo democrático, atrai o cinismo para as representações da vida política, com o ressurgimento reativo de movimentos de extrema direita, com componentes de idolatria do Estado e da identidade nacional.

1.7 Os diferentes enfoques da globalização

Pelo visto, o termo se presta a diversas interpretações, embora encarado às vezes como processo fatal e inescapável, ora como mera ideologia a ser imposta e propagandeada pelo Banco Mundial, secundada pelos países ricos e dominantes, agindo no interesse das empresas transnacionais.⁶⁷

Para outros intérpretes, o fenômeno é real, com implicações inclusive culturais, a partir de uma standardização e homogeneização das atitudes e comportamentos no mundo, pondo em risco assim a diversidade que deve permear as diversas culturas da humanidade.⁶⁸

Pois mesmo assim, a visão predominante de globalização é aquela da dimensão econômica, de interligação e dominação mundial de mercados.

Numa visão diferenciada, busca-se demonstrar que globalização não é um fenômeno incompatível com a diversidade cultural, podendo coexistir com as facetas heterogêneas e plurais das diversas culturas do planeta.

O fenômeno novamente é vislumbrado na perspectiva econômica, no sentido de que deve ser combatido, ante suas conseqüências sempre nocivas aos países mais pobres ou em vias de desenvolvimento,

⁶⁷ VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 70, 142 p.

porque afasta do processo qualquer laço de solidariedade.

A mesma globalização assim criticada, redimensionou as noções de tempo e espaço, mesmo porque, em segundos notícias circundam o mundo, assim como em minutos capitais ingressam ou abandonam países, através de transferências eletrônicas.

A par de se tratar de um fenômeno recente, derivado, dentre outras razões, do fim da guerra fria e bipolaridade entre União Soviética e Estados Unidos da América; da descentralização da produção, da desterritorialização das empresas multinacionais, da fragmentação das grandes ideologias e visões da “pós-modernidade”,⁶⁹ também se caracteriza pelo surgimento de novos movimentos sociais, como por exemplo o movimento ecológico.

É perceptível a tendência ao declínio do Estado-Nação, ante a globalização da pobreza e do desemprego, eis que os critérios da riqueza e das diferenças étnicas ainda continuam prevalecendo na delimitação de “novos blocos” que vão surgindo, mesmo porque as forças que operam a nova ordem mundial reduzem espaços de soberania, como decorrência da economia capitalista de cunho neoliberal.^{70 71}

⁶⁸ VIEIRA, loc. cit.

⁶⁹ Ao discorrer sobre as tendências econômicas do capitalismo atual Helmut Thielsen asseverou: “Desde a passagem dos anos 80 aos anos 90, deste final do século XX, está ocorrendo uma evolução em nível mundial – já preparada em seus primeiros passos há 15 ou 20 anos – que pode ser chamada de dissolução da modernidade. Esta crise de decadência da modernidade tem o seu centro de gravidade numa nova forma concreta de economia capitalista. Sua característica mais central é a passagem da exploração integrativa à excludente incapacidade de exploração da mão-de-obra. Deste centro econômico de crise da modernidade, resultam as seguintes tendências: em primeiro lugar, trata-se duma desvinculação da economia capitalista do mercado e da sociedade civil democrática, de tal forma que a economia capitalista destrói gradativamente a civilidade e a democracia. A concepção duma necessária unidade ou ligação do mercado capitalista com a democracia torna-se insustentável, revela-se como um mito, tanto na história como atualmente. Nessa impossibilidade está conectada a segunda tendência. Nas próprias metrópoles capitalistas desaparece o poder de regulação econômica e sócio-política da crise econômica e da desigualdade social. Em vez disso, cresce a crise econômica, a miséria social, que se conectam com a miséria psíquica que vem de longa data, e finalmente a destruição da natureza, não sendo mais delimitadas e niveladas por um adequado comando político. A terceira tendência é a transformação da clássica dependência do chamado “Terceiro Mundo”, em direção de uma mistura de autonomia negativa com uma persistente e agravada dependência”. THIELEN, Helmut. *Além da modernidade?: para a globalização de uma esperança conscientizada*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p 19-20, 320 p.

⁷⁰ VIEIRA, op. cit., p.72.

⁷¹ “O processo de mundialização incentiva a diferenciação no interior do sistema-mundo. O planeta ao se tornar único, reatualiza suas distinções em vários níveis.

Além do enfoque meramente econômico, a globalização também descreve fenômenos sociais e culturais, mesmo porque “a globalização não significa homogeneização, mas diferenciação em outros níveis, diversidades com outras potencialidades, desigualdades com outras forças”.⁷²

Independentemente na “nova ordem mundial” ditada pela direita neoliberalizante, ou da vanguarda do capitalismo corporativo-financeiro mundial, o discurso da chamada esquerda ecológica também está assentado na idéia central de que

se vive num mundo que é um mecanismo ou um organismo de associação unitária, em que a cada parte do todo está reservado o desempenho de uma função determinada, seja econômica, social, política, ética ou até mesmo cultural.⁷³

1.8 Um discurso ecológico na globalização

Pelo visto, o clima também é ideológico, em razão do enfraquecimento de propostas baseadas tão-só no discurso da “soberania nacional”, em favor das propostas da mundialização, com o conseqüente enfraquecimento de direitos da humanidade, em favor de direitos do indivíduo e em desfavor de uma justiça social.

Nessa perspectiva, em substituição aos discursos agora considerados obsoletos de libertação ou classes em luta, são propostas a inserção ou a integração dos povos, como derivativo principal da solidariedade.

Nem tudo está perdido, porque se assistimos ao final das

Dentro desse contexto há um claro apagamento do papel das identidades nacionais; elas se fragmentam em parte que podem agora se articular entre si sem necessariamente ter de passar pela dimensão nacional. Os discursos ecológico e étnico são um testemunho disso [...] Um aspecto parece-me certo: o enfraquecimento do Estado-nação coloca as identidades nacionais numa situação crítica”. ORTIZ, Renato. Cultura, modernidade e identidade. In: SCARLATO, Francisco Capuano, SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; ARROYO, Mônica (orgs). O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano. 4.ed. Hucitec. São Paulo, 2000. p. 20-27, p 25, 302 p.

⁷² IANNI, Otávio. Teorias da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

⁷³ .FARIA, loc. cit.

ideologias,⁷⁴ também é certo que “a batalha para salvar o planeta substituirá a batalha ideológica como o tema capaz de organizar a nova ordem mundial”.⁷⁵

Sob este prisma, não se pode esquecer ou retirar do contexto a situação e a organização dos poderes no plano global, e sua combinação com o poder financeiro, sobretudo levando em consideração que a dominação colonial também se deu através do crédito, como a praticada com muito êxito pela Inglaterra desde o século XIX.

Seja como for, a responsabilidade central de um projeto de imposição de uma nova política em relação aos governos devedores, com sanções brutais aos inadimplentes, foi delegada ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial.⁷⁶

Endividados ante a enorme facilidade de crédito dos anos setenta, que inclusive lhes empurrou na direção de contas arriscadas, os governos do Terceiro Mundo, aliás pressionados por forças internas, especificamente os exportadores, viram-se obrigados tecnocraticamente a desmantelar instituições que integravam boa parte do Estado nacional e do Estado social.⁷⁷

Foi a propalada “liberalização da economia”, com a desregulamentação do setor financeiro, a privatização e desnacionalização de riquezas naturais, de empresas bancárias, industriais, agropecuárias e de antigos serviços públicos, como as estradas de ferro, eletricidade, telefonia, dentre outros, tudo coincidindo com a contenção de gastos públicos para equilibrar o orçamento, endereçando ao pagamento do serviço da dívida aquilo que antes se destinava à saúde, educação e ao

⁷⁴ Empregamos a categoria “ideologia”, como sinônimo de “ideologia política”: “[de *ideo-* + *-log (o)-* + *-ia.*]. S.f. 1. Ciência da formação das idéias; 2. *Filos.* Pensamento teórico que pretende desenvolver-se sobre seus próprios princípios abstratos, mas que na realidade, é a expressão de fatos principalmente sociais e econômicos, que não são levados em conta ou não são expressamente reconhecidos como determinantes daquele pensamento. [cf. *ideologia*]. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. 1.ed. 14ª impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, verbete “ideologia”.

⁷⁵ CASANOVA, Pablo González. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo (org.) Globalização, desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p 46-62, p.46, 251 p.

⁷⁶ CASANOVA, op. cit., p.54.

desenvolvimento.

Os ajustes estruturais que se seguiram afetaram ainda mais de inequívoca carga fiscal, as taxas de juros nos créditos aos pequenos e o custo de bens e serviços para os mais pobres.

A temática ambiental afigura-se como emblemática no estudo do processo de globalização, sobretudo em relação às recentes possibilidades de inter-relação entre os dois fenômenos.

O ponto de partida para esta abordagem pode ser traduzido na evidência da conscientização de que os problemas ambientais não respeitam as fronteiras políticas e com bastante frequência apresentam conseqüências também globais, como por exemplo a poluição dos mares, a chuva ácida, as alterações do clima, a destinação de resíduos perigosos e as perdas da biodiversidade.⁷⁸

A par da mundialização de uma generalizada conscientização ecológica, a globalização no plano econômico acarretou a formação de blocos de nações para enfrentar o poderio dos países mais ricos, visando primeira e basicamente objetivos ligados à economia e seus desdobramentos fiscais.

A União Européia vem trabalhando já há bastante tempo para viabilizar a homogeneização da legislação dos padrões de qualidade ambiental entre os países membros, sobretudo para que não se constituam entraves à livre circulação de mercadorias, valendo sublinhar que mais recentemente o Mercosul vem trilhando o mesmo caminho na busca dos mesmos objetivos.⁷⁹

O estabelecimento de uma política ambiental conjunta que discipline a matéria em termos de blocos supranacionais igualmente tem por finalidade o estabelecimento de diretrizes que propiciem o enfrentamento de problemas ecológicos conjuntos como a poluição de bacias hidrográficas que atravessam vários países, de oceanos e mares que banham as costas de diferentes nações e o transporte transfronteiriço de

⁷⁷ CASANOVA, op. cit., p.55.

⁷⁸ SOBRAL, Helena Ribeiro. Globalização e meio ambiente. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo Edgar A. (orgs.) Desafios da Globalização. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 140-153, p. 140, 302 p.

produtos perigosos.

A despeito dessa problemática, incide um outro lado da questão ecológica e a globalização, sobretudo se se considerar os fatores ambientais implicados nesse processo de mundialização da produção e cultura.

A crise ambiental e a importância das políticas a ela relacionadas constituem desdobramento central das transformações em curso na economia mundial, baseadas fundamentalmente no emprego maciço de novas tecnologias nos setores industrial, agrícola e de serviços, além de novas formas de organização da produção industrial e das mudanças nas estratégias de políticas econômicas e processos de globalização da produção e da comunicação.⁸⁰

As novas tecnologias situam-se sobretudo nas novidades da microeletrônica, as biotecnologias e a inserção de novos materiais, todas elas apresentando a característica comum da sua aplicação universal, tanto em relação à sua aplicação, como no desenvolvimento de novos produtos, organização da produção e comunicação empresarial e de massas.

A biotecnologia e os novos materiais culminam por redefinir a relação da produção e dos seres humanos com a natureza, valendo sublinhar que as tecnologias ambientais, que aliás não se destinam a aumentar nem produção nem a produtividade, mas sim solucionar problemas ambientais específicos, são os vetores capazes de incrementar produtividade da sociedade como um todo, eis que otimiza a capacidade de adaptação e aproveitamento de recursos naturais.

Também as novas formas de organização da produção - muito mais flexíveis que as anteriores de base fordista - que se desenvolveram em razão dos processos de globalização e baratearam os preços dos transportes e comunicações, permitem adaptações mais eficazes, haja vista as flutuações de tempo e espaço em relação à demanda, propiciando um melhor aproveitamento das vantagens de locação dos diferentes pontos de produção, mesmo considerando que o preço da força de trabalho e a

⁷⁹ SOBRAL, op. cit., p. 142.

⁸⁰ SOBRAL, op. cit., p. 143.

economia de tempo são fatores-chave da reprodução do capital.⁸¹

Sem produzir alterações na lógica do sistema, os dois processos, relacionados ao desenvolvimento de novas tecnologias e formas de organização, determinaram um melhor e mais efetivo aproveitamento dos recursos naturais, e da mão-de-obra contratada, razão de um enxugamento nas necessidades de recursos humanos.

Tal situação tem redundado em nova modalidade de marginalização sócio-econômica, levando, pela exclusão, uma legião de pobres a subsistir graças ao meio ambiente natural, ou causando severos impactos ao ambiente e à paisagem urbana e rural .

A temida escassez de recursos naturais já se faz notar, incidindo não só sobre as parcelas da população mais pobres e destituídas de rendas, mas também sobre grupos cada vez maiores de desempregados ou subempregados em boa parcela da humanidade.

Resplandece como equivocada a política neoliberal de solução de problemas sociais e ecológicos com base em leis de mercado, desobrigando o estado de suas funções de controles ambientais, além da redução das políticas sociais a grupos específicos.

Neste contexto global, grande importância está reservada ao movimento ecológico, sobretudo quando aponta preocupações ante a destruição ambiental, como decorrência do uso indiscriminado de tecnologias predatórias.

Considerando que a preocupação com o meio ambiente está caracterizada pelo relacionamento sociedade/natureza, cremos que às posições dos movimentos ambientais está também reservada a importante tarefa de conciliar as formulações de modelos gerais, atenuando a tendência de aplicação a qualquer custo de modelos ambientais em escala mundial.

Também é tarefa dos movimentos ecológicos observar a natureza, explicando porque espaços estão organizados de uma forma em uma área e de outra maneira noutros lugares, tendo como ponto de partida as explicações de como o homem organiza a sua exploração, já que a

⁸¹ SOBRAL, loc. cit.

compreensão desta complexa organização também está em perpétua reorganização.

Por tudo isso e em razão dessas evidências, é que se conclui e se sugere a reflexão sobre o papel reservado aos movimentos ambientais, na sua destinação de entender e explicar a sociedade a crise ambiental contemporânea, ao mesmo tempo como sujeito e objeto de suas próprias ações.

1.9 Ética e biodiversidade

Por que um exame da ética? O que é a ética? Por que devemos nos ocupar com a ética?

De início, devemos considerar que tanto no âmbito das relações humanas, quanto no plano político constantemente emitimos juízos de forma moral.

No primeiro – as relações humanas - , em boa parte do cotidiano estaremos debatendo, seja com amigos, na família ou no trabalho sentimentos que pressupõem juízos morais, como rancor e indignação, culpa, inocência ou vergonha.

No domínio da política, mesmo que não com exclusividade, julga-se continuamente à base de conceitos de caráter moral, como os de democracia, liberdades públicas e direitos humanos. Ou discussões mais amplas relacionadas a questões como a justiça social, em âmbito nacional ou mundial, especialmente quando são contrapostos um certo conceito de justiça em relação a outro conceito de justiça.

Mesmo as relações de poder, embora determinantes, necessitam de revestimento e base moral.

É infindável a série de discussões políticas relativas à ética, como aquelas pertinentes aos direitos de grupos particulares ou marginalizados, direitos dos estrangeiros, direitos dos animais, eutanásia, aborto, os direitos dos deficientes, etc.

Acrescente-se a este rol, embora exemplificativo, as questões

ambientais, sobretudo em decorrência de dois fenômenos: o primeiro, e mais importante, relacionado às nossas responsabilidades para com aqueles que nos sucederão: as futuras gerações; o segundo, relativo à desconcertante nova dimensão da moral decorrente do avanço tecnológico.⁸²

De plano podemos concluir que a observância de normas morais é algo que pode ser exigido de todos, mormente quando a sua compreensão é acessível para todos, independentemente de uma fundamentação religiosa. Esta é a questão da compreensibilidade da uma moral moderna.⁸³

Um juízo moral estará consubstanciado primeiramente no juízo de que certos tipos de ações humanas serão adjetivadas de boas ou censuráveis, e neste sentido permitidas ou proibidas, sem que para tanto necessitem fundamentos empíricos.

Tais reflexões importam em reconhecer que moralmente julgemos em primeiro lugar o nosso agir, para depois julgar o agir do outro, levando em consideração a aceitação da capacidade de imputação, mormente porque o desaparecimento de juízos morais faria desaparecer a possibilidade de repressão e censura.

Isto nos faz perguntar: quando um juízo é moral e quando não o é? Isto sempre deve significar: quando ele é tal a partir da perspectiva de quem julga, portanto: quando ele é entendido como moral?

Segue-se a indagação: em que reconhecemos uma moral ou um conceito moral?

Pode-se “compreender” uma moral como sendo o conjunto de juízos morais de que alguém ou um grupo dispõe.⁸⁴

É necessário definir a palavra “moral” de modo que possamos distinguir e comparar os diversos conceitos de moral.

Até aqui estivemos utilizando as palavras “ética” e “moral”

⁸² TUGENDHAT, Ernest. Lições sobre a ética. 4.ed. Tradução grupo de doutorandos do curso de pós-graduação em filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein e Ronai Rocha. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 12, 430 p.

⁸³ TUGENDHAT, op. cit., p. 14.

⁸⁴ TUGENDHAT, op. cit., p. 34.

como sendo intercabiáveis, já que a nosso ver uma distinção entre ambas não é de fato necessária.

Cabe pois algumas considerações sobre sua origem.

Aristóteles, na *Ética a Nicômano*, diz que a virtude divide-se em duas espécies, uma intelectual e outra moral.

Segundo ele:

[...]a primeira, por via de regra, gera-se e cresce graças ao ensino – por isso requer experiência e tempo; enquanto a virtude moral é adquirida em resultado do hábito, donde ter-se formado o seu nome [...] por uma pequena modificação da palavra [...] (hábito).⁸⁵

Tugendhat sustenta que Aristóteles tinha designado suas investigações teórico-morais – então denominadas como “éticas” – como investigações “sobre o ethos”, “sobre a propriedade do caráter”, porque a apresentação das propriedades do caráter, boas ou más (das assim denominadas virtudes ou vícios) era uma parte integrante essencial dessas investigações. A procedência do termo ética, portanto, nada tem a ver com aquilo que entendemos por “ética”. No latim o termo grego *éthicos* foi traduzido por *moralis*. *Mores* significa : usos e costumes. Isso novamente não corresponde nem à nossa compreensão de ética, nem de moral.⁸⁶

Na filosofia escrita em latim, a palavra *moralis* veio então a ser quase um termo técnico, que não permite mais pensar muito em costumes, mas que foi empregado exclusivamente em nosso sentido de “moral”.

Não podemos tirar nenhuma conclusão para os termos “moral e “ética” a partir de sua origem, porquanto tornaram-se termos técnicos que na tradição da filosofia foram empregados como equivalentes.

No entanto, a palavra “moral” - sobretudo na sua forma negativa (“imoral”) - foi introduzida no uso normal da linguagem moderna, enquanto a palavra “ética” não teve um emprego preciso na

⁸⁵ARISTÓTELES. *Metafísica: livro I e livro 2; Ética a Nicômaco; Poética-Aristóteles*; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. Traduções de Vincenzo Cocco... [et al]. São Paulo: Abril Cultural, 1984, Coleção os Pensadores, p. 67, 329 p.

⁸⁶TUGENDHAT, op. cit., p. 35-36.

linguagem normal, razão pela qual ficou disponível para outros significados, a partir da filosofia.⁸⁷

No sentido terminológico é perfeitamente possível entender o termo “ética” diferenciando-o de “moral”, para compreendê-lo como sendo a reflexão filosófica sobre a “moral”, embora nas considerações etimológicas tenhamos observado que as palavras ostentam significados semelhantes, porquanto se referem à conduta humana originada pelos costumes.

No legado filosófico os dois termos não são utilizados de forma unívoca.

Nicola Abbagnano, em seu dicionário de filosofia, dentre outras considerações, aduz que a ética é fundamentalmente a ciência da conduta, acrescentando que mesmo assim compreendida apresenta dois significados:

Existem duas concepções fundamentais dessa ciência: a 1ª a que a considera como ciência do fim para o qual a conduta dos homens deve ser orientada e dos meios para atingir tal fim, deduzindo tanto o fim quanto os meios da natureza do homem”; a 2ª que a considera como a ciência do móvel da conduta humana e procura determinar tal móvel com vistas a dirigir ou disciplinar essa conduta.⁸⁸

Depois, informa que a primeira concepção utiliza a linguagem do ideal em direção ao qual o homem insiste em razão da sua própria natureza, e como consequência da natureza, essência e substância do homem. Já a segunda aborda a linguagem dos “motivos” ou “causas” da conduta humana, ou da forças que a determinam, atendo-se ao conhecimento dos fatos. Assim, na primeira concepção a característica é a noção de bem como a realidade perfeita, enquanto na segunda a noção de bem é apresentada como objeto de apetição.⁸⁹

Já o vocábulo moral é apresentado como adjetivo, com dois significados correspondentes ao substantivo “moral”. O primeiro

⁸⁷ TUGENDHAT, op. cit., p.36.

⁸⁸ ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução e tradução de novos textos Ivone Castilho Benedetti. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 380, 1014 p.

significado diz respeito à doutrina ética; o segundo é pertinente à conduta suscetível de avaliação, sobretudo moral, especialmente como atitudes positivamente valoráveis, ou seja boas.⁹⁰

Em fase dessas considerações entendemos que em relação ao ambiente as palavras moral e ética também poderão ser empregadas com o mesmo sentido.

1.10 A lei e os padrões éticos e morais

A teoria legal sempre se refere à natureza da moralidade, mormente se examinadas, ainda que brevemente, as duas concepções clássicas de lei.

Santo Tomás de Aquino e John Austin descrevem a lei em diferentes termos, parecendo enfocar o estudo de diferentes maneiras.

O Doutor Angélico (1225-74) foi fundador da tradição do direito natural, enquanto John Austin (1790-1859) concorreu para o estabelecimento do “positivismo legal”, razão pela qual suas teorias são contrastadas.

A despeito de suas diferenças, possuem eles preocupações em comum, e até similaridades, mormente porque ambos afirmam que a lei está sujeita a uma avaliação do ponto de vista moral e acreditam que existem padrões pelos quais a lei pode ser devidamente julgada.

Na sua Suma Teológica, Santo Tomás de Aquino aduz que “a Lei não é outra coisa senão uma ordem da razão para o bem comum, promulgada por aquele que tem o cuidado da comunidade”. Assim, assume claramente que aqueles que fazem as leis querem o bem de seus subordinados e sempre estabelecem regras que objetivam atender e servir ao bem comum.⁹¹

Contrastando com a posição tomista, Austin vê a lei como um

⁸⁹ ABBAGNANO, loc. cit.

⁹⁰ ABBAGNANO, op. cit., p. 682.

⁹¹ LYONS, David. A regras morais e a ética. Tradução Luiz Alberto Peluso. Campinas, SP: Papirus, 1990. p. 17, 218 p.

“fato social brutal baseado no poder, o qual pode ser exercido para o bem ou para o mal”, afirmando ainda que: “uma lei é um comando que obriga uma pessoa ou as pessoas... As leis e outros comandos são procedentes de superiores, para amarrar ou obrigar os inferiores”, explicando que “o termo superioridade significa força: o poder de infligir sofrimento e dor aos outros, e forçá-los, através do medo do sofrimento a acomodarem suas condutas às vontades de alguém.”⁹²

As leis são comandos coercitivos, os quais podem ser sábios ou tolos, justos ou injustos.

Pode parecer que as duas teorias aqui abordadas discordam fundamentalmente em relação à natureza da lei e suas conotações com a moralidade, porquanto a experiência nos ensina que a lei ao mesmo tempo em que é capaz de semear o bem também tem potencialidade para a prática do mal, eis que pode resolver disputas que de outra forma conduziriam a controvérsias particulares; pode prover segurança e incrementar liberdade, assim como também pode ser um instrumento de opressão, protegendo fraudes, inibindo a liberdade. Assim, a lei não serve necessariamente ao bem comum, e nem sempre é talhada para fazer isso.⁹³

Santo Tomás de Aquino não é alheio a toda esta problemática da lei humana. Assim, a sua caracterização geral de lei, como “uma ordem da razão para o bem comum” não se aplica automaticamente às leis feitas pelo homem.

Essas, ele diz:

São justas ou injustas. A força de uma lei depende da extensão de sua justiça conforme a regra da razão. Não obstante, a primeira regra da razão é a lei da natureza. Por conseguinte, toda lei humana deriva da tanto da natureza da lei como da lei da natureza. Mas de em algum ponto ela se afasta da lei da natureza não é mais lei mas a perversão da lei.⁹⁴

A afirmação quer significar que as leis humanas injustas são

⁹² AUSTIN, John. *The Province of Jurisprudence Determined* (1832), ed, H. L. Hart (Londres: Windenfeld e Nicolson, 1954), conf. I p. 24, apud LYONS, op. cit., 1990, p. 17.

⁹³ LYONS, David, op. cit., p. 18.

⁹⁴ Santo Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, (1266-1273) comentário 95, art. 2.

uma perversão do ideal de lei, que é dado pela correta razão e pela lei da natureza.

Conforme o Santo Doutor, as leis humanas são justas quanto servem ao bem comum, distribuem as obrigações com justiça, não demonstram desrespeito a Deus e não excedem a autoridade do elaborador da lei. Quando as leis estabelecidas pelos seres humanos não satisfazem estas condições são injustas, porque não “obrigam em consciência”.⁹⁵

As pessoas são moralmente obrigadas a obedecer a leis justas, mas não leis injustas. Somente para evitar “escândalo ou distúrbio” deve-se obedecer a lei injusta e ainda assim quando for inevitável, em razão das circunstâncias, já que a lei humana não merece automaticamente nosso respeito e sua exigência legítima de obediência depende de considerações morais as quais são independentes da lei humana.⁹⁶

Austin, por outro lado, enfoca o estudo da lei de outra maneira, fornecendo uma teoria geral sobre a natureza das regras que, em tese, regulam o comportamento humano, que ele acredita possa ser entendido a partir de um modelo de comandos coercitivos, que criam obrigações. Ele se preocupa em estabelecer um fundamento para o treinamento legal profissional, enfatizando o que ele chama de “lei positiva” e outros padrões, incluindo aqueles pelos quais a lei pode ser julgada, para garantir um julgamento razoável e uma reforma inteligente da lei positiva.⁹⁷

Também distingue as leis que se destinam a descrever regularidades no mundo natural, das leis que objetivam guiar o comportamento de indivíduos que são capazes de modificar a própria conduta.

Esta última modalidade, Austin divide em três partes: a lei Divina, a lei positiva, e a moralidade positiva.

A lei Divina é composta por regras para os seres humanos estabelecidas por Deus. As leis positivas são criadas por “superiores políticos” de uma comunidade, como os soberanos por exemplo, aos quais

⁹⁵ Santo Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, (1266-1273) comentário 95, art. 2.

⁹⁶ Santo Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, (1266-1273) comentário 96, art. 4.

a maioria deve obediência. A moralidade positiva incluiu algumas regras que são explicitamente estabelecidas e determinações que não são formalmente expressas ou impostas, mas determinadas por convergência de atitudes populares apoiadas em pressões sociais informais, que podem ser adjetivadas de costume ou convenção.⁹⁸

Independentemente da crença de que a lei Divina é suprema, com suas obrigações superiores em relação a todas as outras, Austin aduz que a lei positiva pode ser julgada por qualquer um dos padrões, como justa ou injusta, dependendo se ela serve ao bem-estar daqueles afetados por ela.⁹⁹

Em que pese as diferenças filosóficas, Santo Tomás de Aquino e Austin convergem e comungam a idéia fundamental sobre a lei humana ou positiva, já que ambos crêem ser ela moralmente falível.

No plano ético da matéria ambiental, a discussão recai com mais veemência no tema relativo à posse dos recursos da biodiversidade, assunto presente na pauta de todas as nações civilizadas, tornando-se evidente os reflexos desta concepção nos campos técnico, científico e econômico.

Embora a natureza possa ser encarada como um sistema de suporte de vida para todos os organismos, fazemos questão de desprezá-la até a ocorrência de um grande colapso, como uma enchente, uma grande estiagem ou um terremoto.

A ética aqui debatida leva em consideração, como a variável mais importante, o valor econômico destacado dos produtos e processos naturais que ocorrem nos ecossistemas¹⁰⁰, componentes do sistema de

⁹⁷ Austin, *Jurisprudence*, apud LYONS, David, op. cit., p. 18-19.

⁹⁸ LYONS, op. cit., p. 19.

⁹⁹ LYONS, loc. cit.

¹⁰⁰ Conceito de ecossistema. Enunciado: "Os organismos vivos e o seu ambiente não-vivo (abiótico) estão inseparavelmente inter-relacionados e interagem entre si. Chamamos de sistema ecológico ou ecossistemas qualquer unidade (biossistema) que abranja todos os organismos que funcionam em conjunto (a comunidade biótica) numa dada área, interagindo com o ambiente físico de tal forma que um fluxo de energia produza estruturas bióticas claramente definidas e uma ciclagem de materiais entre as partes vivas e não vivas. O ecossistema é a unidade funcional básica na ecologia, pois inclui tanto os organismos quanto o ambiente abiótico; cada um destes fatores influencia as propriedades dos outros e cada um é necessário para a manutenção da vida, como a conhecemos na terra. Este nível de organização deve ser nossa primeira

suporte antes mencionado, já que críticos para a sobrevivência.

Os humanos dependem de produtos naturais dos ecossistemas, onde se incluem os grãos, os vegetais, os alimentos marinhos, a caça e outros animais, a madeira e os produtos farmacêuticos, dentre muitos outros, todos de valor econômico extraordinários.

Por exemplo, a pesca anual de cerca de 100 milhões de toneladas métricas possuiu valor entre US\$ 50 bilhões a US\$ 100 bilhões e serve como a principal fonte de proteína animal, com mais de 20% da população na África e na Ásia dependendo dos peixes como a fonte primária de proteína (UNFAO, 1993). Adicione a este comércio outros frutos do mar (lagostas e camarões, etc.) e os peixes de água doce por todo o mundo; some também o número de pessoas empregadas neste negócio. É evidente que há um tremendo valor econômico para os ecossistemas aquáticos da Terra.¹⁰¹

É impressionante o sucesso adaptativo da espécie humana. Desde o início dos homínídeos no ambiente mosaico das florestas e savanas africanas há mais de 4 milhões de anos,¹⁰² os humanos habitaram todos os biomas de superfície da Terra. Foram frutíferos e se multiplicaram. Direcionaram os recursos do planeta, mais e mais para as suas próprias necessidades.

Agora a questão é saber e definir se somos ou não as vítimas do nosso próprio sucesso.

Num sentido amplo, a natureza, que pode ser entendida como o habitat da espécie humana, carecia da condição de matéria moral.

No dizer de José María García Gomez-Heras:

Repassando os temas recolhidos nos índices dos tratados de

preocupação se quisermos que a nossa sociedade inicie a implementação de soluções holísticas para os problemas que estão aparecendo agora ao nível do bioma e da biosfera". ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Tradução Christopher J. Tribe. Supervisão da trad. Prof. Ricardo Eglesias Rios. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988. p.9, 434 p.

¹⁰¹ KORMONDY, Edward J.; BROWN, Daniel E. *Ecologia Humana*. Trad. de Max Blum; coordenação editorial da edição brasileira Walter Alves Neves. São Paulo: Atheneu, 2002. p.443, 503 p.

¹⁰² A descoberta do *Orrorin tugenensis*, em 2001, estendeu esta data para 6 milhões de anos.

ética, encontraríamos capítulos dedicados ao conhecimento e à linguagem morais, à consciência, à lei, à virtude, à felicidade, à vida, ao trabalho, ao sexo e aos valores ou ao prazer, etc. Em vão, entretanto, buscaríamos em tal repertório de temas um intitulado “ética da natureza”, “do meio ambiente” ou como alguns preferem “ecológica”.¹⁰³

É mais correto afirmar que tanto a natureza quanto a ação humana sobre ela eram valorações desprezadas de considerações morais mais aprofundadas, situando-se entre as coisas neutras, sob o ponto de vista ético¹⁰⁴, já que visão era a de que a natureza estava posta a serviço do homem, aparecendo como material de seu uso e sobretudo para o seu abuso, certamente como reflexo do pressuposto socrático de que somente os assuntos pertinentes ao homem possuem dimensão moral.

Todavia, levando em consideração que o embate ético derivado das apropriações da biodiversidade é de origem econômica, convém refletir sobre objeto de uma moral das ações do homem, a respeito de si mesmo, ou de seus semelhantes, em relação ao não-humano que o rodeia, como os animais, as plantas, o solo, o ar atmosférico e água, porquanto a cada lesão praticada, indiretamente estarão sendo lesionados direitos e interesses de todos os outros homens.

A filosofia moderna dificilmente poderia escamotear o desafio que a crise ecológica representa, porquanto desviar o problema para outras disciplinas, como a biologia, a geografia, a economia ou mesmo a ciência do direito, seria inviável já que estão em jogo questões que dizem respeito ao sentido de um mundo técnico moderno, o lugar do homem neste mundo e a própria filosofia da cultura e do progresso civilizatório.¹⁰⁵

Ao discorrer sobre o tema José Maria García-Heras, toma como ponto de partida o exame do significado das pomposas palavras

¹⁰³ Tradução livre do autor, do original: “De repasar los temarios recogidos por los índices de los tratados de ética, encontraríamos capítulos dedicados al conocimiento y lenguaje morales, a la conciencia, a la ley, a la virtud, a la felicidad, a la vida, al trabajo, al sexo, a los valores o al placer, etc. En vano, sin embargo, buscaríamos entre tal repertorio de temas un epígrafe titulado “ética de la naturaleza”, del “medio ambiente” o, como algunos preferien, “ecológica”. El problema de una ética del “medio ambiente”. Por José M.^a G.^a Gómez-Heras. In: José M.^a G.^a Gómez-Heras (coordinador). *Ética el medio ambiente*. Madrid, Espanha: Editorial Tecnos, S.A. 1997, p.17-70. p. 17. 261 p.

¹⁰⁴ GÓMEZ-HERA, loc. cit.

“progresso”, “civilização”, “bem-estar” e “prosperidade”.¹⁰⁶

Como primeira constatação, aduz que vigora na cultura ocidental a opinião de que a natureza¹⁰⁷ é uma colônia a conquistar e dominar, por tratar-se de um depósito de bens a serem explorados.

Tal concepção redonda na grande aventura do progresso moderno, consubstanciada na atuação humana sobre uma natureza carente de direitos e incompetente para gerar deveres, porquanto é o objeto de um sujeito que pensa exercer poder e soberania sobre tudo que o cerca.

Daí porque o verdadeiro progresso, - abstraído o triunfo da racionalidade físico-matemática durante a modernidade e suas aplicações à técnica, que modificou profundamente as condições e conseqüências de ação humana -, consiste no exercício de tal poder de modo a incrementar o domínio sobre a natureza, transformando-a conforme determina a racionalidade tecnológica, quase sempre esquecidos os processos de exploração útil não-predatória ou impactante.¹⁰⁸

Nesta linha de raciocínio, o processo de tecnificação do mundo é saudado por muitos como a salvação e a libertação definitiva do homem, porque é ele mesmo o criador de novos espaços de liberdades, expansão de bens de consumo, divulgação massiva de conhecimentos e racionalização da vida. Em última análise, despojar a natureza de suas próprias leis de desenvolvimento para configurá-la segundo espaços e tempos regulados por leis de racionalidade humana.

É possível traçar os elementos básicos da civilização contemporânea, quais seja a ciência, a tecnologia e a economia industrial.

Isto porque no que denominamos sociedade de consumo e bem-estar, não se lograria atingir os níveis de produtividade e eficácia sem o

¹⁰⁵ GÓMEZ-HERA, loc. cit.

¹⁰⁶ GÓMEZ-HERA, loc. cit.

¹⁰⁷ “Naturaleza, en nuestro caso, significa “medio físico”; animales, plantas, espacios naturales, “habitat” de la especie humana. De esta naturaleza y de las relaciones del hombre con la misma es de lo que el presente ensayo se ocupa. Pero se ocupa no en la perspectiva en la que suele ser abordada por un biólogo, un químico, un urbanista o ecólogo. Tales abordajes setienen en cuenta, pero el nuestro se atiende a unos limites precisos: a la naturaleza en cuanto posible materia moral y ello en una perspectiva meramente filosófica”. GÓMEZ-Hera, op. cit, p.29.

suporte da ciência e da tecnologia. Por sua vez, estas não alcançariam seus espetaculares patamares de desenvolvimento sem o apoio da economia, valendo destacar que foi o entrelaçamento das três e seus apoios recíprocos que possibilitaram as circunstâncias históricas em que vivemos.¹⁰⁹

Poucos põem em dúvida que o suporte desta sociedade de consumo é a economia derivada da industrialização e dos valores a ela anexados, mais precisamente a racionalidade técnico-utilitária, a eficácia na ação e domínio sobre o entorno, como resultado de uma autocompreensão do homem moderno, intitulado-se o senhor dominador do cosmos.

O homem então encontra o seu próprio caminho, transformando o sentido de duas das suas criações mais importantes: o saber científico e os correspondentes instrumentais tecnológicos.

Frente a uma vontade humana manifestada como poder, situa-se uma natureza tratada e reduzida a mero objeto, estranha ao homem e vazia de significado e qualidade ontológica e axiológica, como resultante de um processo de desencantamento, totalmente imposto por um modelo antropocentrismo que informa e impregna a cultura ocidental.

Converter a natureza em mero objeto importa na imposição da concepção de estar ela carecedora de qualidade, resultando apenas em quantidade para ser medida e manipulada pelos detentores do poder. É o que o homem moderno faz com o mundo, descoberto tão-só como espaço de domínio e terra de exploração, deslembrando e desconsiderando que a natureza pode ser descoberta como sujeito de direitos e como suporte de valores.

A partir do Renascimento se generalizou convicção de que somente tem sentido aquilo que o homem recria, transformando o mundo a sua medida e de acordo com seus próprios interesses.¹¹⁰

A premissa básica dessas idéias, ainda hoje de certa maneira

¹⁰⁸ “O progresso equivale por vezes ao controle da natureza e do mundo natural, que se julga consistir de “fatores de produção ” ou meios pelos quais os homem pode se beneficiar materialmente”. DREW, op. cit., p. 2.

¹⁰⁹ DREW, op. cit., p.19.

em vigor, é a de que o homem se contrapõe à natureza, como seu senhor e intérprete dominador.

A partir de um contra-fundo filosófico é que a crise ecológica começa a mostrar o seu profundo alcance, porquanto a civilização do “homo technicus” provoca freqüentes e crescentes alarmas, convertendo as ações tecnológicas em problema e fator de destruição.

A destruição, em primeiro lugar derivada de um fundo ético, porque concernente à harmonia que deveria reinar entre o “feito” e os valores oriundos da sabedoria moral, frente a um incremento acelerado dos êxitos técnicos-utilitários, sempre na busca de uma racionalidade de resultado, em substituição à racionalidade axiológica.

O desequilíbrio entre as duas formas de racionalidade afeta profundamente as relações entre o homem e a natureza, da mesma maneira que o abuso do poder tecnológico afeta o apreço aos valores ecológicos.

Este mesmo fenômeno tecnológico, que mostra toda a excelência da razão humana e possibilita exercitar a soberania e o domínio sobre a natureza, também demonstra que esta exploração vai gerando mais e mais novas necessidades, que atraem novos problemas, alguns de conseqüências imprevisíveis, como a destinação dos resíduos nucleares e as manipulações genéticas.

De um viver cotidiano colhe-se a crescente dissociação entre um sistema natural de vida humana, frente a uma perceptível estrutura artificial-formal elaborada pela técnica, no afã de racionalizar o mundo.

Na mesma dimensão encontram-se problemas de aparente localidade, como o uso do tempo, as relações de convivência, a produção de alimentos, ao lado de fenômenos alarmantes e menos perceptíveis como as mudanças climáticas, as desertificações progressivas, o crescimento demográfico, cada vez mais dependentes da harmonia que deve reinar entre o “feito” e os valores ecológicos antes mencionados.

A vontade de proporcionar ao homem o bem-estar com segurança tem impulsionado a criação de um universo de instrumentos úteis, fonte do abuso capaz de alterar a harmonia entre o mundo técnico e

¹¹⁰ DREW, loc. cit.

mundo da natureza.

E a principal fonte do abuso é o esquecimento, quiçá proposital, de que ela - a natureza - possa ser a portadora de valores, como também o sujeito de direitos. Tal quadro, faz da nossa época uma das mais perigosas formas de adulteração do que denominamos “cultura”.

Isto porque, boa parte dos valores que agregamos à cultura, tais como os éticos, estéticos e os ecológicos, estão relegados ao refúgio da intimidade pessoal, adjetivados os que os professam como os irracionais românticos e utópicos, porquanto, a despeito do feito incontestável do progresso tecnológico em possibilitar a expansão da liberdade, a técnica sustenta estratégias de aniquilamento da autonomia do sujeito na sociedade, além de entrecortar a natureza com estruturas formais manipuláveis.

Fenômenos sociais básicos como a desumanização, automatização, a manipulação informativa e política, mostram como a técnica pode converter-se em um poder irracional capaz de degradar segmentos básicos da convivência humana, onde uma ordem artificial substitui a ordem natural, determinando o divórcio do homem com a natureza, porque frente a ela o sujeito humano exerce apenas a razão, projetando uma ordem matemática, sobre um cosmos reduzido a quantidade e medida, e portando manipulável.

A velha idéia do classicismo grego, em que homens e deuses eram considerados parte da natureza, *physis*, se perde para ser substituída pela imagem do cosmos como artefato construído pelo *homo technicus*, num modelo cartesiano de mundo, onde uma racionalidade matemática ordena e a técnica domina, mesmo em se tratando de mundo natural da vida, ou experiências não quantificadas de tempo, lugar e espaço.

Disto decorre a capacidade destrutiva de valores éticos, derivada da racionalidade técnico-científica e suas idéias de progresso, quando colocadas a serviço de interesses econômicos ou estratégias políticas, que se orientam tão-só à obtenção de lucro e proveito.

Tal tipo de racionalidade está na origem da crise ecológica, justamente porque a ação humana que a toma como guia, se desvincula de

toda a “racionalidade conforme valores”:

A natureza, neste caso, se apresenta perante a ação humana não como motivo de apreço por ser um valor, mas como aquilo que é objeto de domínio por carecer de valor.¹¹¹

As perversões de conduta do homem para com a natureza ostentam matrizes morais, derivadas da desassociação entre aquilo que “podemos fazer” (técnica) e o que “devemos fazer” (ética).

Ao pensarmos na existência de uma racionalidade técnica e estratégica, que objetiva proveito e lucro, ligada à sua matriz moral, necessariamente concluiremos que esta exclui da sua ação de intervenção na natureza todo o sentido de valor que deveria motivá-la e orientá-la, preferindo professá-la axiologicamente neutra.

Por isso a necessidade e urgência de submeter e vincular a racionalidade técnica e suas idéias de progresso a uma racionalidade axiológica, convertendo a natureza em objeto moral, não só como dimensão essencial da ação humana, como também porque e em razão de que a natureza em si mesma é a portadora de um valor e um sujeito de valores. Dois mundos diferenciados, portando, tendendo, sempre à colisão.

Verifica-se que alguns traços da civilização técnico-industrial, nas sociedades mais avançadas denotam uma nova fase, extraída da percepção da importância e conveniência da adoção de uma ética ambiental. Assim, as tecnologias limpas derivadas de energias renováveis, a reelaboração da biomassa e a reciclagem de materiais.

Certos processos produtivos, baseados em conceitos distorcidos de bem-estar e progresso comportam inconvenientes e problemas muitas vezes maiores do que as vantagens que proporcionam.¹¹²

Esta constatação presta-se perfeitamente para rotular o bem-estar e o progresso assim atingidos como fictícios, eis que contribuições expressivas para a crescente desumanização contemporânea.

A lição de Miguel Reale:

¹¹¹ GÓMEZ-HERAS, op. cit., p.22. (tradução livre do autor) do original: La naturaleza, en tal supuesto, se presenta ante al acción humana no como ‘lo que es sujeto de aprecio’ por ser un valor, cuanto como ‘lo que es objeto de dominio’, por carecer de aquél”

¹¹² DREW, op. cit., p. 29.

Dessa preocupação resultou um novo retorno à natureza, não em sentido de admiração romântica, mas antes pela compreensão de que, subvertida ela, comprometida está para todo o sempre a existência do homem sobre a face da terra. É essa a razão básica da projeção de um valor novo e de primeira grandeza, o valor ecológico, ou do meio ambiente, que se situa, hoje em dia, entre as que denomino invariantes axiológicas.¹¹³

E elucida o conceito:

Denomino invariantes axiológicas aqueles valores que, por significarem a máxima expressão e salvaguarda da existência e da dignidade do homem, deixam de ser considerados bens transitórios e permutáveis, para assinalarem algo de permanente e intocável.¹¹⁴

1.11 Uma proposta ética para a resolução de casos ambientais difíceis

Boa parte da controvérsia doutrinária sobre uma teoria relativa a lei incide no embate entre os “defensores da lei natural” e os “legalistas positivistas”, com os primeiros argumentando a impossibilidade de separação de lei e moral e os segundos asseverando o contrário.

Os positivistas, na forma descrita por Austin, sustentam que a existência da lei está desvinculada de seu mérito ou demérito, já que a lei não é necessariamente boa, correta e justa.

O que esta corrente do pensamento jurídico privilegia é a concepção social da lei, já que a lei positiva está enraizada na história e nas instituições humanas, verdadeiramente configurada por ações e decisões humanas e sujeita ao controle humano, razão pela qual para determinar o que é a lei, faz-se necessária uma investigação empírica sobre fatos realmente relevantes, já que determinar se a lei é boa ou má, justa ou injusta importa noutra modalidade de avaliação, mediante outra investigação, o que sugere uma linha de argumentação kelseniana.¹¹⁵

São os fatos sociais que determinam a existência da lei e sobretudo o que elas exigem e permitem. Já os julgamentos morais não ostentam base fática, porque expressam juízos totalmente subjetivos,

¹¹³ REALE, Miguel. Variações. 2.ed. São Paulo: Gumercindo Rocha Dorea, 2000. p. 105..

¹¹⁴ REALE, loc. cit.

¹¹⁵ LYONS, op. cit., p.67.

razão pela qual não existiriam padrões pelos quais a lei pudesse ser propriamente julgada, raciocínio que pressupõe na teoria de Kelsen alguma forma de ceticismo moral.

Contudo, a suposição de que a concepção social de lei, isto é, aquela que traduz a idéia de que a lei é uma questão de fato social, e que redundaria na separação entre lei e moral, ou pelo menos de que a lei é moralmente falível, porque os seres humanos e sua conduta também o são, é argumento que pode ser rebatido.

Uma concepção social da lei, embora aduzindo que o seu conteúdo normativo é determinado por alguma série de fatos sociais, quando não menciona, como teoria, quais os fatos especificamente relevantes e determinantes da sua formulação. Não obstante, se uma teoria social da lei pudesse ser estabelecida, descrevendo quais os fatos sociais relevantes para formulação da lei, ainda assim é de se supor que se a lei é moralmente falível, todos os seus fatos determinantes também o são, razão pela qual não garantem que a lei positiva tenha carga e valores morais também positivos.

É preciso retomar e admitir para a solução do impasse um conceito de “naturalismo ético”, fundado naquela mesma noção tomista de direito natural. Em seguida, admitir a concepção de que o valor moral pode perfeitamente ser determinado por uma série de fatos sociais.

Para tanto, basta seguir as idéias dos utilitaristas quando acreditam que o valor moral da lei encontra justificativa e é determinado pela promoção do bem-estar; depois as concepções dos relativistas sociais, que pregam e acreditam que o valor moral repousa no consenso.¹¹⁶

É difícil argumentar que os fatos determinantes da lei não lhe asseguram valor moral positivo, porque nos é perfeitamente possível conhecer quais não só os fatos que determinaram a lei, como também aqueles que determinam o seu valor moral.

Depois, porque a lei contém inúmeras referências a direitos, deveres, obrigações, responsabilidades, justificações e justiça, categorias que por si só ocupam lugar natural no seio da moralidade, como bases

coordenadas para a avaliação de conduta e válidas para a crítica de uma ocorrência comum.

Nesse sentido, “algumas regras relevantes são legais e existem porque são válidas, enquanto outras são morais e existem porque são geralmente aceitas”.¹¹⁷

É necessário destacar a moralidade interna da lei, o que requer seja ela executável, sugestão de mais uma “moralidade” de suas normas, porquanto será em geral considerado injusto punir uma pessoa por não obedecer nem se submeter a uma lei impossível de ser seguida, porque a honestidade requer que ao administrado seja endereçada uma advertência honesta, oportunizando-lhe conhecer o que dela se espera, com a possibilidade de decidir-se conforme este conhecimento.¹¹⁸

Com freqüência as autoridades administrativas, judiciárias, policiais e do Ministério Público se deparam com escolhas legais que sugerem grandes espaços à discricão. Assim, ao produzirem interpretações que almejam o esclarecimento de tópicos obscuros da lei, não produzem simples aplicação do texto, já que também estão “legislando”, isto é ajudando na própria confecção da lei.

Aos tribunais está reservada a fundamental tarefa de dizer se a linguagem da legislação está apta a lhe garantir o sucesso, ou se é vaga, ambígua ou obscura a ponto de deixar questões legais sem resposta. Deste modo, os tribunais estarão auxiliando a demarcar os reais contornos da lei, porque estará responsabilmente sendo decidido um caso, apelando somente a padrões que são capazes de determinar o que deveria ser feito. Quando a orientação da lei se esgota em si mesma, ainda assim as cortes decidirão apelando para os princípios morais.

Feitas essas considerações introdutórias, convém sublinhar que uma ética para o meio ambiente se ocupará de resoluções de casos complexos, para os quais a marco teórico de uma filosofia moral à base do antropocentrismo resultará insuficiente, porquanto esta visão já foi substituída por exame biocêntrico dos problemas práticos, conforme é

¹¹⁶ LYONS, op. cit., p. 69.

¹¹⁷ LYONS, op. cit., p. 75.

orientação e terminologias utilizadas por diversos movimentos ecológicos.

Na busca de uma ética sobre a resolução dos casos ambientais difíceis, de início é preciso reconhecer que para o homem preocupar-se com as questões do seu entorno, é necessário garantir um nível de bem-estar que lhe permita conhecer, valorizar e até estudar e compreender não só as coisas que o afetam diretamente, como saúde, falta de água potável, saneamento e alimentos, mas também qualquer atividade ou fenômeno que lhe afete os sentidos.

Preocupações com conservação do meio ambiente se mostrarão mais vivas e atuantes, quanto maior for número daqueles abrigados por um nível razoável de bem-estar, não só físico mas também espiritual, em razão do acesso e fruição as coisas belas, à cultura, as ciências e as artes.

Já se foi o tempo em que a filosofia e a saúde física e do espírito eram cultivadas apenas por algum tipo de elite minoritária, porquanto o progresso das ciências está agora catalogado como patrimônio de todos e não mais dos egoístas e mais poderosos.

Cabe indagar qual a razão lógica que determina e justifica que o homem, através das suas atividades laborais e criações da técnica, dirija os seus esforços em desfavor do seu próprio meio? Em geral o seu bem-estar e o progresso como suporte da qualidade de vida são as razões apontadas habitualmente para justificar tão profunda contradição.

Muitas das atividades e criações que se convencionou chamar de progresso, absurdamente contribuem tão-só para tornar o homem muito mais infeliz. O maior exemplo está na rapidez ou velocidade da técnica, que nos permite fazer muito mais em menor espaço de tempo, conduzindo o homem a uma vida estressada, angustiada e teoricamente infeliz. Então, adjetivar de progresso tudo aquilo que se presta para aumentar nossa infelicidade não parece o raciocínio mais correto. Progresso e qualidade de vida não se coadunam como os extremos, onde não reside a virtude, melhor se justificando quando se afastam dele. Ora, o bem-estar não se correlaciona com quantidade, senão com qualidade, razão pela qual em cada caso ou variável incidirão limites ou margens que demarcarão o

¹¹⁸ LYONS, op. cit., p. 78.

ótimo e que uma vez transpostos macularão irremediavelmente a qualidade de vida catalogada como ideal. Em síntese, não podemos denominar de progresso aquilo que se presta para aumentar e incrementar nossa capacidade de destruição ou modificação para além da capacidade que o ambiente suporta, gerando excessos, como o dos alimentos com defeito, a velocidade da técnica e o excesso de dinheiro nas mãos de poucos.¹¹⁹

A maior incoerência desse quadro, reside da evidência de que a maioria das condutas ou coisas que deterioram ou agridem o ambiente podem ser realizadas de forma não destrutiva, não o sendo ora por pura ignorância ou em nome de interesses e benefícios econômicos. A primeira tem reparos e remédios; a segunda se converteu no pilar e razão de ser da existência humana e alicerce da civilização. A exploração do homem pelo homem está na base dos benefícios econômicos, razão pela qual é difícil a tarefa de desraigá-la.¹²⁰

A máxima ignorância e desrespeito às prioridades ambientais residem no sistema econômico, sobretudo em decorrência dos extremos para onde foi conduzida a lei da oferta e da procura. O consumismo desenfreado daí derivado, com deliberada produção de intensa gama de bens supérfluos, com modelos que privilegiam utilização de madeira, combustíveis fósseis e ainda modos e formas de ocupação do solo que comprometem os remanescentes de mata, a pureza das águas, a qualidade do ar e da aeração, da insolação, da fruição do belo como decorrência da harmonia da paisagem, ou seja, deixando de lado os custos e reflexos ambientais, porquanto é mais em conta localizar e praticar vias de transgressão das leis e normas a eles pertinentes.

Ao comentar o assunto, o alerta de José M. Gómez Gutiérrez:

desafortunadamente, no caso que ora nos ocupa, a soma de erros não se compensa, senão que gera novos erros ainda mais graves, que ademais reafirmam os erros originais.¹²¹

¹¹⁹ GUTIÉRREZ, José M. Gómez. La naturaleza como modelo de conducta. In: José M^a. G^a. Gómez-Heras (coordinador) Ética del medio ambiente, problema, perspectiva, histórica. Madrid: Editorial Tecnos, S.A, 1997. p. 91-117, p. 110, 261 p.

¹²⁰ GUTIÉRREZ, loc. cit.

Orientando a ética que deve nortear a resolução dos casos ambientais de difícil configuração, o pensamento de José M. Gómez Gutiérrez:

Deve o homem olhar seu entorno com a atenção e humildade, aprendendo a aceitar a sua situação de apenas um elemento a mais nesse sistema; e que, como as demais espécies, tem a obrigação de considerar a sua em primeiro lugar, sem esquecer que as demais e o entorno físico-químico ou inanimado são partes desse sistema, que permanece graças ao funcionamento harmônico de todas e cada uma dessas partes. Até agora, a única espécie que interfere nessa harmonia e no bom funcionamento do sistema é exatamente a que se considera única e transcendente: a humana.¹²²

Portanto, o ponto de partida nesta relação entre ética, meio ambiente e a solução de casos difíceis é a percepção de um mundo humano que contempla seriamente a natureza e a complexidade concreta própria dos homens. O resultado pode ser a impressão da ética possível, proveniente de uma relação harmoniosa, derivada da admiração na relação inesgotável de dependência do homem, diante da natureza esgotável.

1.12 As teorias filosóficas dos valores¹²³

¹²¹GUTIÉRREZ, op. cit., p.113. (tradução livre do autor) do original: “Dasfortunadamente, en el caso que nos ocupa, la suma de errores no se compensa, sino que genera nuevos errores más graves, que reafirman a los originales”.

¹²² GUTIÉRREZ, op. cit., p. 115. (Tradução livre do autor) do original: Debe el hombre, pues, mirar a su entorno con atención y humildad, y aprender y aceptar que es un elemento más en ese sistema; y que, como el resto de las especies, tiene la obligación de considerar a la suya en primer lugar, pero sin olvidar que las demás y el entorno físico-químico o inanimado son partes de ese sistema, que permanece gracias al funcionamiento armónico de todas y cada una de esas partes. Hasta ahora, que sepamos, la única especie que interfiere en esa armonía, en el buen funcionamiento del sistema, es precisamente la que se considera única e transcendente: la humana”.

¹²³ “Em Filosofia, o passado, a tradição, a História, é tudo. Porque a Filosofia não é uma construção arbitrária de um pensador isolado. É um somatório lento e

O que são valores? Embora a preocupação com os valores seja tão antiga como a humanidade, só no século XIX surge uma disciplina específica, a teoria dos valores ou axiologia (do grego axios, “valor”) que não se ocupa dos seres, mas das relações que se estabelecem entre os seres e o sujeito que os aprecia.¹²⁴

Independentemente dos juízos da realidade, também emitimos no cotidiano juízos de valor, quando um mesmo conteúdo mobiliza nossa atração ou repulsa. Diante dos seres, que podem ser coisas inertes, seres vivos ou idéias, somos movidos pela afetividade e de alguma forma afetados por eles, porque nos atraem ou repugnam, porquanto valores “não são, mas valem”.¹²⁵

Quando afirmamos de algo que vale, não dizemos nada do seu ser, mas concluímos que tal não nos é indiferente. É justamente a não-indiferença que se constituirá na variedade ontológica que contrapõe o valor ao ser, como essência do valer.¹²⁶

Num sentido mais geral, o valor encerra a idéia ou noção de alternativa um busca da definição de preferência ou escolha.

Desde a Antigüidade a expressão valor esteve associada à indicação de utilidade e preço de bens materiais ou ainda à dignidade ou ao mérito de pessoas, determinando assim um uso e emprego sem significação filosófica, porquanto tal acepção não deu origem a qualquer problema filosófico.¹²⁷

progressivo, de todas as civilizações e de todas as culturas, do que elas têm de mais apurado, de mais escolhido e seletivo, nos domínios do pensamento abstrato e nos campos de todas as ciências e todas as artes. Em filosofia, talvez ao revés do que se dá com outros estudos, temos de marchar sempre, com olhos voltados para o passado. O saudosismo e passadismo aqui é uma imposição... é uma colaboração secular o de que se trata, secular e universal. Não importam os desvios e sinuosidades. Ligam-se os elos uns aos outros indefectivelmente e não há de faltar um só para que se chegue, sob conhecimento de causa, ao termo da cadeia”. VELLOSO, Arthur Versani. *O Problema da história da filosofia*. In: PADOVANI, Umberto; CAATANHOLA, Luís. *História da Filosofia*. 8.ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1970. p. 13, 13-42, 587 p.

¹²⁴ ARANHA, Maria Lucia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando: introdução à filosofia*. 2.ed. rev. atual. São Paulo: Moderna, 1993. p. 273, 395 p.

¹²⁵ ARANHA; MARTINS, op. cit., p. 273.

¹²⁶ ARANHA; MARTINS, loc. cit.

¹²⁷ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*; tradução da 1ª edição brasileira e coordenada e revista por Alfredo Bosi: revisão da tradução e tradução dos novos

Uma utilização do termo no sentido filosófico tem início quando seu significado é generalizado, passando então a indicar qualquer objeto de preferência ou escolha, o que acontece inicialmente com os estóicos, que introduziram o termo do terreno da ética e chamaram de valor os objetos de escolha moral.^{128 129}

Isso ocorreu porque os estóicos entendiam o bem em sentido subjetivo, sobretudo em suas relações hierárquicas como objeto de preferência ou escolha.^{130 131}

No mundo moderno a retomada da noção subjetiva de bem, acontece com Hobbes:

O valor de um homem, como o de todas as outras coisas, é seu preço, o que poderia ser pago pelo uso de suas faculdades: portanto, não é absoluto, mas depende da necessidade e do juízo de outro. O preço de um hábil comandante militar é alto em tempo de guerra, presente ou iminente, mas não em tempos de paz.¹³²

Todavia, a noção de valor somente veio a suplantar a de bem nas discussões morais do século XIX, porque o significado foi estendido às ciências econômicas.

O mundo cultural é um sistema de significados, muitos deles

textos Ivone Castilho Benedetti. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.989, 1014

p.

¹²⁸ ABBAGNANO, loc. cit.

¹²⁹ Estoicismo. Uma das grandes escolas filosóficas do período helenista, assim chamada pelo pórtico pintado (Stóia pokíle) onde foi fundada, por volta de 300 a . C, por Zenão de Cício. Os principais mestres dessa escola foram, além de Zenão, Cleante de Axo e Crisipo de Soles. Com as escolas da mesma época, epicurismo e cetecismo, o Estoicismo compartilhou a afirmação do primado da questão moral sobre as teorias e o conceito de filosofia como vida contemplativa acima das ocupações, das preocupações e das emoções da vida comum.[...] Ao lado do aristotelismo, o estoicismo foi a doutrina que maior influência exerceu na história do pensamento ocidental. Muitos dos fundamentos enunciados ainda integram doutrinas modernas e contemporâneas. ABBGNANNO, op. cit., p. 375.

¹³⁰ ABBAGNANO, op. cit., p. 989.

¹³¹ “Quando o bem é considerado algo real, convém precisar o tipo de realidade ao qual de adscribe. É necessário portanto, saber se se entende o Bem como um ente - ou um ser -, como uma propriedade de um entre - ou de um ser - ou como um valor. Mas, após ter esclarecido este ponto, é ainda conveniente saber de que realidade se trata. Três opiniões distintas se confrontam - e com frequência se misturam - a esse respeito; a) o Bem é uma realidade metafísica; b) o Bem é algo físico; c) o Bem é algo moral. In: MORA, José Ferrater. Dicionário de Filosofia - trad. Maria Stela Gonçalves, Adail U. Sobral. Marcos Bagno e Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Loyola, 2000, p.283. 786 p, Tomo, I (A-D).

herdados por nós, a partir da valoração estabelecida por outros, a ponto de determinar os comportamentos como certos ou transgressores, e avaliados como bons ou maus.

Nós próprios nos alegamos ou nos arrependemos, já que nossos atos estão sujeitos a sanção valorativa, do elogio à reprimenda, da recompensa à punição, nas mais diversas intensidades.

Embora existam diversos tipos de valores, tais como os econômicos, vitais, lógicos, éticos, religiosos, a abordagem a esta altura do trabalho refere-se com mais intensidade aos valores estéticos e ambientais.

¹³² Leviath, I, § 10.

1.13 A teoria dos valores segundo Kant, Scheler e Hessen: enfoque objetivo ¹³³

1.13.1 O valor em Kant

A filosofia do valor de Kant está estruturada em torno da uma distinção entre valores absolutos e relativos, determinada pela distinção entre fins e meios.¹³⁴ Assim, qualquer coisa ou ação que seja o meio para o atingimento de um fim possui valor relativo e a esse mesmo fim, como por exemplo as virtudes tradicionais da coragem, perseverança e determinação, que recebem valor a respeito dos fins a que servem. Se fins são bons, os meios são bons. Se os fins são maus, os meios são maus. As únicas coisas que são boas em si mesmas, eportando de valor absoluto, são uma vontade boa e uma pessoa boa. A vontade boa é um fim per se porque ela é boa tão-somente pelo querer, isto é em si mesma, enquanto as pessoas são fins em si mesmas, de valor absoluto, porque sua natureza já

¹³³ Pouquíssimos filósofos tiveram uma vida tão despida dos elementos que geralmente se encontram nas biografias das grandes personalidades quanto Immanuel Kant. Nascido numa pequena cidade da Prússia, Königsberg, no dia 22 de abril de 1724, Kant era filho de um artesão humilde, que trabalhava com artigos de couro. Estudou no Colégio Fridericianum e na Universidade Königsberg; neste última tornou-se professor catedrático, depois de alguns anos como preceptor de filhos de famílias ricas. Kant não casou nem teve filhos. Faleceu a 12 de fevereiro de 1804, sem jamais ter saído da cidade em que nasceu. KANT, Immanuel. Crítica da razão pura. Tradução de Valério Rohden e Udo Balddur Moosburger. São Paulo: Nova Cultural, 1999. In Vida e Obra. Consultoria e Marilena de Souza Chauí, p. 5. 511 p.

Max Scheler (1873-1928) foi o mais brilhante discípulo de Husserl, mas deu à sua fenomenologia rumos diferentes e a sua temática é bem mais rica do que a do mestre. Scheler foi também escritor excelente, interessando-se por problemas filosóficos (éticos, religiosos, sociais) vivos e atuais, e aprofundando a análise da emocionalidade. Professor em Munique e Colônia, escreveu livros originais que exerceram notável influência na Filosofia contemporânea. Mencionamos: O Formalismo na Ética e a Ética Material dos Valores; a Crise dos Valores: O Eterno no Homem; Natureza e formas de Simpatia. PADOVANI, Umberto e CASTANHOLA, Luíz. História da filosofia. 8.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1970. p.479, 587p.

“Johannes Hessen, sacerdote católico e filósofo, nasceu em Lobberich, Renânia, 1889, tendo falecido no ano de 1971. Foi professor de filosofia na Universidade de Colônia, a partir de 1927. Seu pensamento é fortemente influenciado pelas idéias cristãs de Santo Agostinho. Entre suas obras, destacam-se: Tratado de Filosofia, em três volumes (doutrina da ciência; doutrina dos valores e doutrina da realidade); Filosofia da Religião, em dois volumes (métodos e formas da filosofia da religião e Sistema de filosofia da religião; Teoria do conhecimento; Filosofia dos valores. Ver Logos: Enciclopédia Luso-brasileira de filosofia”.

¹³⁴ CAYGILL, Howard. Dicionário Kant. Tradução. Álvaro Cabral; revisão técnica Valério Rohden. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. p. 315, 353p.

as distingue como fins e si mesmas.¹³⁵

Em *Crítica do Juízo*, § 83, Kant confere a essa noção de valor uma dimensão histórica ao afirmar que o valor da vida e o fim último da criação são determinados pelo valor que atribuímos às nossas vidas, agindo com vistas a um fim absoluto, independente da natureza.¹³⁶

A idéia de valor em Kant é centrada no oposto de Aristóteles, porque o desloca do cosmos para o domínio pessoal da consciência.¹³⁷

Ao analisar essa conclusão do filósofo de Königsberg, Johannes Hessen asseverou que “a consciência moral torna-se a verdadeira pátria dos valores éticos”.¹³⁸

Prosseguindo, Hessen aduz que esta convicção se exprime naquele trecho célebre de Kant: “Nada em parte alguma do mundo, ou fora dele, pode sem restrição ser julgado bom, exceto uma boa vontade”.¹³⁹

Por derradeiro, afirma Hessen:

A Metafísica moral de Kant, tal como se acha formulada na sua doutrina acerca dos postulados da razão prática, assenta na convicção de que a realidade se move, em última análise, em torno dos valores da nossa consciência moral, e de que o ser, na sua íntima essência, e o bem, afinal, coincidem.¹⁴⁰

1.13.2 O valor em Scheler

Scheler admitiu três formas de saber: o saber indutivo, próprio das ciências positivas e seu objeto, consubstanciado em coisas, que adjetivou de “a realidade”; o saber da estrutura essencial que, abstraído da existência real das coisas, se dirige ao a priori (objetivo) que são as

¹³⁵ CAYGILL, op. cit., p.316.

¹³⁶ CAYGILL, loc. cit.

¹³⁷ A referência a Aristóteles como oposto de Kant foi comentada por Hessen, nos seguintes termos: “Com Aristóteles, surge a nossos olhos, um vez dum Cosmos de Idéias, um Cosmos de Formas. Com estas, as idéias, e portanto a idéia de Bem, passam a estar como que ancoradas nas coisas e na própria realidade empírica. Despem-se de transcendência platônica e assumem uma imanência cósmica. As Formas essenciais são, ao mesmo tempo, o princípio de perfeição das coisas, que reside na realização do seu próprio fim imanente. O valioso adquire assim um forte caráter cósmico”. HESSEN, Johannes. *Filosofia dos valores*. Tradução L. Cabral de Moncada. 5.ed. Coimbra: Armênio Amado, Editor, Sucessor, 1980. p. 25, 349 p.

¹³⁸ HESSEN, op. cit., p. 26.

¹³⁹ HESSEN, loc. cit.

essências das coisas. O a priori de Scheler é objetivo e material e não formal subjetivo como é o a priori kantiano. Ademais, não é somente a vida racional que ostenta um conteúdo a priori, mas a vida espiritual, expressando valores ou essências; o mesmo pode ser aplicado em relação aos sentimentos, como decorrência de um apriorismo emocional, além do apriorismo racional. Por fim, o saber metafísico, que tem por objeto os problemas que as ciências não têm competência para resolver: o homem e Deus, razão pela qual a metafísica é essencialmente antropológica e teleológica, buscando os supremos princípios da vida humana e não os da natureza.¹⁴¹

1.13.3 Objetivismo ético em Scheler

Scheler reivindica um mundo objetivo dos valores ou essências da vida moral, que denominou objetivismo ético, sublinhando que os valores como objetos intencionais do sentir são objetivos, eternos, absolutos, imutáveis, sendo que deles temos intuição emocional imediata, derivada de um ato intencional do sentimento puro.¹⁴²

Os objetos são fenômenos, não são valores e estes estão presentes naqueles; mas as essências ou valores são anteriores a todas as coisas e às experiências que temos delas, não estando agregados a fatos que mudam e passam. Por isso, os valores, que também se expressam em fatos, são eternos e imutáveis, em que pese as mudanças da vida e da história.

Poderá ser relativo o nosso conhecimento, mas os valores não se identificam com a atividade humana nem com a história, razão pela qual em que pese a incidência de variações no modo de julgar os valores na moralidade prática e nos costumes, os valores e as essências ficam sempre o que são.

¹⁴⁰ HESSEN, loc. cit.

¹⁴¹ PADOVANI; CASTANHOLA, op. cit., p. 480.

1.13.4 Valores e bens em Scheler

Scheler promove a distinção filosófica entre valores e bens.

O “bem” é a encarnação parcial de um valor. Para exemplificar, os santos são a encarnação da santidade, como as coisas belas são encarnações da beleza.

Portando os bens são coisas que têm valor, coisas existentes *hic et nunc*, e valor são as qualidades pelas quais as coisas boas são bens.

Bem é um lugar ameno. Valores são a sua amenidade, beleza e salubridade. A santidade e a beleza são valores que preexistem aos santos e às coisas belas, sendo que as coisas que expressam os valores são relativas e temporais e eles – os valores - absolutos e eternos. Um quadro é um bem. Valor é a sua beleza.¹⁴³

1.13.5 Hierarquia de valores em Scheler

Scheler fala de uma hierarquia de valores, estabelecida por um sentimento preferencial e não pela razão.

O primeiro grau de valores é constituído pelos valores sensíveis, que possuem como pólos o agradável e desagradável; o segundo pelos valores vitais (saúde e doença, juventude e velhice, o nobre o vulgar) e terceiro pelos valores espirituais (da justiça -justo e injusto- da estética - belo e feio - e do conhecimento - verdadeiro e falso), sendo que no cume dessa classificação encontram-se os valores religiosos.¹⁴⁴

A existência de um valor é um valor positivo e a sua não existência é um valor negativo.

Os valores éticos estão fora do tríplice grupamento, porque eles residem na realização de outros valores superiores ou inferiores, não se configurando o mal por se querer o agradável, o sensível ou útil mas querer coisas em si mesmo como se fossem valores supremos.¹⁴⁵

¹⁴² PADOVANI; CASTANHOLA, loc. cit.

¹⁴³ PADOVANI; CASTANHOLA, op. cit., p. 481.

¹⁴⁴ PADOVANI; CASTANHOLA, loc. cit.

¹⁴⁵ PADOVANI; CASTANHOLA, loc. cit.

1.13.6 A teoria dos valores em Hessen

De início, Hessen sugere que a teoria dos valores está subdividida em geral e especial; assim a teoria especial está constituída em de três disciplinas designadas: Ética, Estética e Filosofia Religiosa; a teoria geral, por sua vez não discute os diferentes valores, mas do valor e do valer em si mesmos.¹⁴⁶

Para Hessen, a teoria dos valores assume fundamental importância não só no seio das disciplinas axiológicas, mas para a teoria de nossa própria concepção do mundo. Já que a concepção de mundo implica concepção de vida e como a determinação do sentido do universo corresponde à determinação do sentido da existência humana, é de se concluir que o sentido da vida humana reside precisamente na realização de valores.¹⁴⁷

A teoria dos valores dá à consciência do homem uma maior claridade, tornado-a mais rica e mais firme. Hessen afirmava que “só conhecemos os homens quando conhecemos os critérios de valoração que eles obedecem”, acrescentando que é destes critérios que dependem o seu caráter e o seu comportamento em face das situações da vida.¹⁴⁸

1.13.7 A essência dos valores em Hessen

Segundo Hessen, o conceito “valor” não pode ser definido, porquanto pertence ao número dos conceitos supremos, a exemplo do “ser” e da “existência”, razão pela qual a seu respeito apenas pode ser tentada uma clarificação em razão de seu conteúdo.¹⁴⁹

Ao nos referir à palavra valor poderemos querer significar três coisa distinta: a vivência de um valor; a qualidade de valor de uma coisa; ou a própria idéia de valor em si mesma considerada. Assim podemos

¹⁴⁶ HESSEN, op. cit., p. 22.

¹⁴⁷ HESSEN, loc. cit.

¹⁴⁸ HESSEN, op. cit., p. 24.

¹⁴⁹ HESSEN, op. cit., p. 37.

considerar o valor como objeto de uma experiência quando experimentamos o valor de uma personalidade excepcional, ou a beleza de uma paisagem, ou o caráter sagrado de um lugar; estaremos diante valores éticos, estéticos e religiosos. Também a idéia de valor, no conceito do gênero, sob o qual está subsumido o conteúdo das vivências da mesma espécie. São os conceitos de bem, belo e santo que àqueles valores correspondem.¹⁵⁰

O valor nos é dado em nossa consciência dos valores. Quando valoramos estamos reconhecendo algo como valioso; estamos atribuindo valor a alguma coisa, emitindo um juízo de valor. O valor é da essência humana. Assim como o conhecer e o querer. Todo o querer pressupõe um valor. Só queremos aquilo que nos parece valioso e digno de ser desejado.¹⁵¹

Os nossos juízos de valor podem ser positivos ou negativos, porquanto coisas podem parecer valiosas e outras sem valor. Assim, atribuímos valor ao pão porque nos sacia a fome; à roupa porque nos agasalha do frio, etc. Nesses casos, essas coisas são valiosas porque satisfazem necessidades, razão pela qual o valor pode ser definido como sendo um quid que satisfaz uma necessidade. E esta necessidade pode ser moral – valor moral - , estética - valor estético - e religiosa – valor religioso.¹⁵²

Hessen demonstra a distinção entre juízo de valor e juízo da realidade e entre valor e Ser, a partir de um exemplo: vários observadores estão parados diante de um quadro. Quanto ao Ser, todos poderão estar de acordo em atribuir ao quadro uma certa forma ou grandeza; já quanto ao valor estético não haverá unanimidade, eis que para alguns poderá ser belo e para outros nem tanto, razão pela qual a determinação do valor de um objeto se acha numa relação muito mais íntima e subjetiva com o sujeito do que a determinação objetiva de um Ser.¹⁵³

Evidencia-se que uma das características própria do valor,

¹⁵⁰ HESSEN, op. cit., p. 38.

¹⁵¹ HESSEN, op. cit., p. 40.

¹⁵² HESSEN, op. cit., p. 40-41.

¹⁵³ HESSEN, op. cit., p. 46.

será a referência a um sujeito, já que valor o será sempre para alguém, com consciência para registrá-lo.

A referência a um sujeito não é subjetiva, porque referente ao gênero, a um sujeito abstrato, e não ao individual. Os valores encontram-se referidos àquilo que há de comum em todos os homens: referem-se àquela mais profunda camada do Ser que se encontra em todos os indivíduos humanos.¹⁵⁴

1.13.8 Classificação dos valores em Hessen

Na concepção de Hessen, os valores podem ser classificados sob um duplo ponto de vista: formal e material.

Sob o ponto de vista formal classificam-se em positivos e negativos, pessoais e reais, autônomos e dependentes. Do ponto de vista material, são classificados em sensíveis - que se subdividem em hedônicos, vitais e de utilidade - e os valores espirituais, subdivididos em lógicos, éticos, estéticos e religiosos.¹⁵⁵

A classificação formal:

a) Valores positivos e negativos: O valor positivo é designado simplesmente de valor; o negativo é o desvalor.

b) Valores pessoais e reais: os valores pessoais são aqueles que só podem pertencer às pessoas, como os valores éticos. Os reais aderem a objetos ou coisas impessoais, como os bens.

c) Valores autônomos e derivados: os valores autônomos – ou valores em si mesmos – não dependem de outros valores, pois residem em sua própria essência. Os valores derivados referem-se a outros valores que são os autônomos. Quando a relação entre ambos é mais íntima, surgem os valores irradiantes, que são portadores colaborantes do todo valioso. O valor irradiante não é portador único de um valor autônomo. Pode tomar parte na formação do todo valioso autônomo, como a idade, que concorre para determinar o valioso da vida, ou participar no valioso do conjunto

¹⁵⁴ HESSEN, op. cit., p. 49.

¹⁵⁵ HESSEN, op. cit., p. 108-109.

que se acha nele presente, como no caso da bandeira, por exemplo, que representa a pátria.¹⁵⁶

Com relação à classificação material dos valores, preliminarmente, é necessário sublinhar que Hessen aduz que todos os valores acham-se referidos a um sujeito, que é o homem, constituído de sensibilidade e espírito. Por esta razão, os valores podem ser classificados em duas classes fundamentais: os valores sensíveis – que se referem ao homem enquanto SER da natureza – e os valores espirituais – que se referem ao homem como SER espiritual.¹⁵⁷

a) os valores sensíveis são :

1) os valores hedônicos, relativos ao agradável e ao prazer, bem como a tudo aquilo apto a provocá-los, como por exemplo a comida, o vestuário e a bebida;¹⁵⁸

2) os valores vitais: que significam aqueles de que é portadora a vida em sentido naturalista de bios. São exemplos desses valores o vigor vital, a saúde e a força.¹⁵⁹

3) os valores de utilidade, que são os chamados valores econômicos, os quais servem para a satisfação das necessidades da vida, tais como a comida, o vestuário e a habitação, podendo também ser classificados como derivados e distintos dos hedônicos e dos vitais.¹⁶⁰

b) Os valores espirituais, que se distinguem dos valores sensíveis porque são imateriais, o que também acompanha a sua perdurabilidade – e possuem a incondicional validade, são os seguintes:¹⁶¹

1) os valores lógicos, que são os funcionais do saber, do

¹⁵⁶ HESSEN, loc. cit.

¹⁵⁷ HESSEN, op. cit., p.109-110.

¹⁵⁸ HESSEN, op. cit., p. 110.

¹⁵⁹ HESSEN, loc. cit.

¹⁶⁰ HESSEN, loc. cit.

¹⁶¹ HESSEN, loc. cit.

conhecer e do investigar a verdade.¹⁶²

2) os valores éticos, também chamados de valores do bem moral, possuem as seguintes características: só podem ser seus portadores as pessoas; só seres espirituais podem realizar valores morais – tendo portanto âmbito mais restrito; aderem a suportes reais e têm caráter de exigência e imperativos absolutos; dirigem-se a todos os homens, pois são universais e agregam um exigência ilimitada; constituem norma que afeta toda a nossa conduta de vida e são totalitários. Além disso, o bem moral é de natureza formal – embora contenha grande quantidade de conteúdos valiosos – e consiste sempre na preferência do valor mais alto.¹⁶³

3) Os valores estéticos, também denominados do Belo: o belo adere não só às pessoas, mais às coisas. O valor estético reside na aparência – a realidade estética é sempre uma realidade aparente – e é um valor de expressão e não de ação. Além disso, outra característica do valor estético é a sua presença imediata e intuitiva. Assim, quando se qualifica algum objeto de belo ou sublime, não se está querendo conceituá-lo, porque significa que algo se tornou perceptível numa intuição imediata. A intuição pode ser visual, auditiva, ou ainda uma emoção filha da nossa fantasia.¹⁶⁴

4) Os valores religiosos ou do Santo, são valores do Ser e não do Dever-Ser. A realidade do Santo não é apenas uma realidade aparente. O Santo é valor e Ser ao mesmo tempo; é uma realidade-valor, já que é um valor que é um ente e uma realidade que é valiosa. O Santo apresenta uma transcendência e, apesar disso, tem íntima relação com os outros. E sua realidade-valor é o sustentáculo de todos os valores. Há uma verdadeira esfera dos valores religiosos, sendo que a porta de acesso para a religião não está, de modo algum, nas nossas faculdades de entendimento, mas deve procurar-se no único plano onde reside para nós o órgão de todo o

¹⁶² HESSEN, op. cit., p. 113.

¹⁶³ HESSEN, op. cit., p. 113-115.

¹⁶⁴ HESSEN, op. cit., p. 115-116.

conhecimento axiológico: a experiência e a vivência interiores da alma.¹⁶⁵

1.13.9 A hierarquia dos valores em Hessen

Os valores não só se distinguem uns dos outros como se encontram numa relação de hierarquia. Assim, além da polaridade que constitui uma de suas características, existem valores mais altos e valores mais baixos.

Para afirmar os princípios gerais de sua escala de valores, citando Max Scheler, Hessen aborda os cinco critérios para determinar a altura dos valores:

a) os valores são tanto mais altos quanto maior for a sua duração. Assim, os valores mais baixos serão os mais transitórios e de menor duração; já os mais altos serão os valores eternos;¹⁶⁶

b) os valores são tanto mais altos quanto menos divisíveis forem. Assim, uma obra de arte pode ser apreciada no seu valor estético e gozada por muitas pessoas ao mesmo tempo, sem sofrer diminuição ou divisão;¹⁶⁷

c) o valor que serve de fundamento aos outros é mais alto que os que nele se fundam;¹⁶⁸

d) os valores são tanto mais altos quanto mais profunda é a satisfação que a sua realização produz. Assim, certos prazeres e satisfações de ordem sensível só nos enchem a alma quando tocam na esfera central da vida, que é a região em que nós mesmos nos levamos mais a sério;¹⁶⁹

e) outro critério para encontrar a altura dos valores é o diferente grau de sua relatividade. O valor do agradável, por exemplo, é relativo somente aos seres que possuem sensibilidade sensorial, pois para

¹⁶⁵ HESSEN, op. cit., p. 120.

¹⁶⁶ HESSEM, op. cit., 1980, p. 121.

¹⁶⁷ HESSEN, loc. cit.

¹⁶⁸ HESSEN, loc. cit.

um ser sem essa sensibilidade não existe dito valor. Assim, o valor vital, relativo apenas aos seres vivos. Já os valores absolutos existem para a pura sensibilidade espiritual do saber preferir e amar, ou seja, para sentir independente dos sentidos e da vida orgânica. A tal categoria pertencem os valores morais.¹⁷⁰

A partir dessas afirmações, Hessen sintetiza os princípios da escala dos valores:

a) os valores espirituais prevalecem sobre os sensíveis;¹⁷¹

b) na classe dos valores espirituais, os valores éticos prevalecem sobre os lógicos e os estéticos, eis que são caracterizados como de validade absoluta - imperativo categórico -¹⁷² sua universalidade e o seu totalitarismo: valem para todos e abrangem todas as manifestações da vida, produzindo uma satisfação de consciência;¹⁷³

c) os mais altos de todos os valores são os do Santo, pois todos os outros nele se fundam.¹⁷⁴

De se ver que a partir do que foi explanado, há uma hierarquia rígida e objetiva entre os valores, que é inseparável de sua essência, sendo que ao homem não é dado o poder de alterá-la, como também não de recusar o caráter de valioso a qualquer valor que à sua consciência se ofereça.¹⁷⁵

¹⁶⁹ HESSEN, loc. cit.

¹⁷⁰ HESSEN, op. cit., p. 123.

¹⁷¹ HESSEN, op. cit., p. 125.

¹⁷² Segundo Kant, o imperativo categórico, que impõe uma obrigação com respeito a certas ações, é uma lei moralmente prática. Esse imperativo, que enuncia de uma maneira geral o que é obrigatório, pode ser formulado assim: "Age segundo uma máxima que possa ao mesmo tempo ser valor de lei geral. Podes, portanto considerar tuas ações segundo seu princípio subjetivo; mas não podes estar seguro de que um princípio tem valor objetivo exceto quando seja adequada a uma legislação universal, isto é, quando este princípio possa ser erigido por tua razão em legislação universal". KANT, Emmanuel. Doutrina do direito. Tradução de Edson Bini. 2.ed. São Paulo: Ícone, 1993, p. 36-39.

¹⁷³ HESSEN, op. cit., p. 126.

¹⁷⁴ HESSEN, op. cit., p. 125-126.

¹⁷⁵ HESSEN, op. cit., p. 128.

1.13.10 A teoria tridimensional do direito em Miguel Reale: percepção panorâmica

A Teoria Tridimensional do Direito, concebida por Miguel Reale se assenta na convicção de que a hermenêutica do mundo da cultura, em última instância, deve subordinar-se a uma atitude de integração entre fato, valor e norma. As três categorias se dialetizam e se completam mutuamente.¹⁷⁶

Importante salientar que não é apenas à experiência jurídica que a questão mostra-se importante. O tridimensionalismo também interessa a todo o universo da cultura eis “que o mundo da vida comum é uma teia de fatos sobre os quais incidem valores - sentidos – que acabam subsumidos a normas reguladoras temporárias da conduta humana na aventura da história”.¹⁷⁷

Fato, valor e norma, então, são perspectivas de interpretação da existência histórico-social, na consciência das realizações espirituais. Por isso a relevância da tríplice função da idéias de valor no historicismo axiológico realeano. Assim, o valor dispõe de um caráter ontológico, porquanto é conteúdo de significado do conjunto dos sentidos doados aos bens objetivados; apresenta uma perspectiva gnosiológica, porque só será apreendido na força das intenções dos sentidos nos atos de compreensão e interpretação. Por fim, dispõe o valor de uma perspectiva deontológica, enquanto fundante do dever-ser, na medida da historicidade dos valores em geral.¹⁷⁸

As inter-relações dialetizantes da teoria tridimensional do Direito podem ser resumidas da seguinte maneira: para os sociólogos, o que importa é o fato jurídico; para os filósofos, importa reflexão sobre o valor; para os juristas, importa a norma. Sucede que essas três dimensões do universo jurídico apresentam-se desarticuladas do processo de compreensão dos fenômenos jurídicos, concebidos como integralidade da

¹⁷⁶ GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. Pequenos estudos de filosofia brasileira. Londrina: Ed. UEL, 1997. p. 151-152, 191 p.

¹⁷⁷ GUIMARÃES, op, cit, p. 152.

¹⁷⁸ GUIMARÃES, loc. cit.

experiência fundante no curso da história. As distinções entre fato, valor e norma, características de um entendimento pré-realiano do tridimensionalismo, não levaram em consideração a integral compreensão o fato de que a integral compreensão do Direito, articula-se com a compreensão da experiência histórica, razão pela qual o tridimensionalismo não se restringe à órbita do universo jurídico.¹⁷⁹

Hoje está consolidada a convicção de que o universo da vida jurídica é esfera privilegiada da cultura, e que não seria objeto de compreensão e interpretação verdadeiras fora dos três elementos que condicionam a própria historicidade do homem, qual seja o fato, o valor e a norma. Ademais, tudo decorre de uma mundividência maior, derivada da idéias de que o mundo da cultura também se desenvolve em função desses fatores, excetuando-se a norma, porquanto esta se associa à idéia de vigência, eficácia e fundamento, sobre a qual Miguel Reale se debruçou a vida inteira no campo da reflexão jusfilosófica. Então, lógica ontognosiológica mostra o caráter dialético que permeia fatos, valores e normas, posto que envolvidos no mesmo processo de compreensão da vida jurídica e da história. O ser dos objetos culturais só pode se apreendido a partir de uma experiência ontognosiológica, que envolva uma ordem de complementariedade, compreensão e interpretação do Direito e da História.¹⁸⁰

É na recusa ao formalismo da razão legisladora, que sempre pretende impor regras ao mundo da experiência e da percepção, que o mundo da vida comum não comporta obediência sem diálogo que Reale chega a formulação do pressuposto ontognosiológico, ponto de partida para uma lógica de compreensão do mundo da cultura e de seus objetos, que muito longe de serem os objetos da manipulação, constituem o universo das aspirações e experiências humanas possíveis. E mais, é a dialeticidade entre fato, valor e norma que configura o tridimensionalismo realeano, que nos auxilia a compreender a vida, o tempo, a cultura e o Direito, sobretudo porque é o homem a fonte de todos os valores, de

¹⁷⁹ GUIMARÃES, op. cit., p. 153.

¹⁸⁰ GUIMARÃES, op. cit., p. 155.

princípio e de fim de toda a construção histórica possível. Impossível a fuga do mundo da vida comum, já que é sobre ela que recaem todas as valorações, todas as intuições doadoras de sentidos da cultura, do Direito e da História.¹⁸¹

1.14 Os valores estéticos

Etimologicamente, a palavra estética vem do grego *aisthesis*, com o significado de “faculdade de sentir”, “compreensão pelos sentidos”, “percepção totalizante”, através da rede das percepções físicas.¹⁸²

Aisthesis, vem a significar a faculdade de apreender e compreender pelos sentidos. Portanto, possível afirmar que as dimensões da beleza referem-se às vinculações das nossas percepções em relação a tudo que nos cerca e com os quais nos relacionamos.¹⁸³

Tradicionalmente, tanto na acepção de adjetivo, isto é, como qualidade, como na de substantivo, designando características formais de alguma coisa ou idéia, o sentir estará sempre presente à relação com a beleza.

No seu sentido mais específico, no campo da filosofia, a significação é de um estudo racional do belo em relação ao sentimento que suscita nos homens.¹⁸⁴

O substantivo foi introduzido por A. G. Baumgarten,¹⁸⁵ por volta de 1750, num livro (*Aesthetica*) em que defendia a tese de que são

¹⁸¹ GUIMARÃES, op. cit., p. 157-158.

¹⁸² BARILLI, Renato. Curso de Estética. Lisboa, Portugal: Editora Estampa, 1992. p.18.

¹⁸³ FABRIZ, Daury César. A estética do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 62-63, 248p.

¹⁸⁴ ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Píeres. Filosofando: introdução à Filosofia. 2.ed. rev. E atual. São Paulo: Moderna, 2002. nota 1, p. 341, 395 p.

¹⁸⁵ “Baumgarten foi um notável crítico alemão, que buscou reduzir a princípios racionais o juízo estético do belo, elevando assim as suas regras à categoria de ciência. Recebeu críticas de Kant, dizendo esse último que tal empresa era em vão, visto que as regras e os critérios da beleza são empíricos em suas fontes, não podendo servir de leis, devendo o termo ser empregado em comum com a filosofia especulativa, usando a palavra estética ora em sentido transcendental, ora no sentido psicológico” FABRIZ, Daury César. A estética do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 65, nota 5. 248 p.

objeto da arte as manifestações confusas mas claras, isto é sensíveis, enquanto são o objeto do conhecimento racional as representações distintas, isto é os conceitos.¹⁸⁶

Na filosofia moderna e contemporânea as investigações se concentram em torno da “arte e do belo” de maneira mesclada e coincidente.

Tal não ocorria na filosofia antiga, porque as noções de arte e de belo eram consideradas diferentes e independentes. A doutrina da arte era chamada pelos antigos como nome de seu próprio objeto, poética, ou seja arte produtiva de imagens, enquanto o belo não se incluía na poética, sendo considerado à parte.¹⁸⁷

Para Platão (508-348/7 a.C), o belo é a manifestação evidente das idéias (isto é dos valores), sendo por isso a via mais fácil e óbvia desses valores. Para o pensamento platônico existe uma beleza, como idéia essencial, de onde emana a beleza de todas as outras coisas, em que pese a sua característica sensível. Assim, o belo existe em si mesmo, tendo um caráter universal.¹⁸⁸

Admitamos pois – o que servirá de ponto de partida e de base – que existe um Belo em si e por si, um Bom, um Grande, e assim por diante. Se admitires a existência dessas coisas, se concordares comigo, esperarei que elas me permitirão tornar-te clara a causa, que assim descobrirás, que faz com que a alma seja imortal.

É Sócrates quem fala a Cebes, no Fédon, diálogo no qual Platão, descrevendo os últimos instantes e as últimas conversações de seu mestre, pouco antes de beber a cicuta, atribui-lhe uma nova linha de resolução de antigos problemas filosóficos e científicos: a doutrina das idéias:¹⁸⁹

¹⁸⁶ ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilhos Benedetti. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.367, 1014 p.

¹⁸⁷ ABRAGNANO, loc. cit.

¹⁸⁸ FABRIZ, op. cit., p. 63.

¹⁸⁹ PLATÃO. Diálogos; seleção de textos por PESSANHA, José Américo Motta; tradução e notas de José Cavalcante de Souza, Jorge Palikat e João Cruz Costa. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural 1983, p.XV. 261 p.

Examina pois com cuidado, se estás de acordo, como eu, com o que se deduz essa teoria! Para mim é evidente: quando, além do belo em si, existe um outro belo, este é belo porque participa daquele apenas por isso e por nenhuma outra causa[...] Logo, prosseguiu Sócrates, não compreendo nem posso admitir aquelas outras causas científicas. Se alguém me diz por que razão um objeto é belo, e afirma que é porque tem cor ou forma, ou devido a qualquer coisa desse gênero, afasto-me sem discutir, pois todos esses argumentos me causam unicamente perturbação. Quanto a mim, estou firmemente convencido, de um modo simples e natural, e talvez até ingênuo, que o faz belo um objeto é a existência daquele belo em si, de qualquer modo que se faça a sua comunicação com este. O modo porque essa participação se efetua, não a examino neste momento: afirmo apenas, que tudo o que é belo é belo em virtude do belo em si. Acho muitíssimo acertado, para mim e para os demais, resolver assim o problema, e creio não errar adotando esta convicção. Por isso digo convictamente, a mim mesmo e aos demais, que o que é belo é belo por meio do Belo.[..].¹⁹⁰

A mesma compreensão do belo é encontrada em Sócrates (470-399 a. C.), para quem a beleza não era uma característica de cada objeto ou coisa, mas a própria beleza em si mesma.

No texto O Banquete, Diontima fala a Sócrates sobre a plenitude da beleza, encontrável em todos as coisas, concluindo que o supremo grau de sabedoria é o caminho para o atingimento da beleza absoluta:

[...] deve ele compreender que a beleza em qualquer corpo é irmã da que está em qualquer outro, e que se se deve procurar o belo na forma, muita tolice seria não considerar uma só e a mesma a beleza em todos os corpos; e depois de entender isso deve ele fazer-se amante de todos os belos corpos e largar esse amor violento de um só, após desprezá-lo e considerá-lo mesquinho; depois disso a beleza que está nas almas deve considerar mais preciosa que a do corpo, de modo que mesmo se alguém de uma alma gentil tenha todavia um escasso encanto, contente-se ele, ame e se interesse, e produza e procure discursos tais que tornem melhor os jovens; para que então seja obrigado a contemplar o belo nos ofícios e nas leis, e a ver assim que todo ele tem um parentesco comum e julgue enfim de pouca monta o belo do corpo[...]e dos belos corpos para as belas ciências até que das ciências acabe naquela ciência que de nada mais é senão daquele o próprio belo, e conheça enfim o que em si é belo.¹⁹¹

¹⁹⁰ PLATÃO, op. cit., p. 107.

¹⁹¹ PLATÃO, op. cit., p. 41-42

E conclui:

Que pensamos estão que aconteceria, disse ele, se a alguém ocorresse contemplar o próprio belo, nítido, puro, simples e não repleto de carnes, humanas, de cores e outras muitas ninharias mortas, mas o próprio divino belo pudesse ele em suas forma única contemplar.¹⁹²

Platão tratou o belo na Política e em sua A República, na qual a beleza está vinculada ao juízo verdadeiro. O bom é o belo, devendo todo juízo do mundo sensível e portanto estético se basear no belo eterno e supremo. A boa lei, o bom governo e a justiça devem se aproximar do belo em si, única idéia verdadeira e absoluta no mundo sensível.¹⁹³

Em Aristóteles (387-322 a. C) o belo encontra-se na simetria de um todo, formado pelo conjunto de elementos ordenados. Buscou ele na simetria a harmonia sensível, a fim de que pudesse ser contemplada.

Miguel Reale ao analisar sobre a Ética a Nicômaco interpretou que Aristóteles “ao invés de subordinar a beleza a valores transcendentos, considerava-a um tipo imanente ao espírito humano e, como tal suscetível de compreensão racional”.¹⁹⁴

Sob este enfoque Aristóteles asseverou que “toda arte e toda indagação, assim como toda a ação e todo propósito, visam a algum bem; por isso foi dito acertadamente que o bem é aquilo a que todas as coisas visam”.¹⁹⁵

Portanto, a beleza está ligada às boas ações, sendo as boas ações as mais agradáveis. Segundo Aristóteles

a felicidade é o melhor, mais o belo é o mais agradável dos bens, e esses atributos não devem estar separados, como nas inscrições existentes em Delos: mais bela é a justiça, e melhor é a saúde, mais agradável é possuir o que amamos.¹⁹⁶

Na Filosofia Escolástica, Santo Tomás de Aquino assevera que

¹⁹² PLATÃO, op. cit., p. 42-43.

¹⁹³ FABRIZ, op. cit., p. 65.

¹⁹⁴ REALE, Miguel. Introdução à filosofia. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p.221.

¹⁹⁵ ARISTÓLES. Ética a Nicômano. São Paulo: Nova Cultura, 1996. p. 118. (Coleção os Pensadores).

a beleza requer três coisas a saber: a integridade, a proporção e a claridade. Segundo ele o belo tem razão de causa formal e agrada pela apreensão; já o bom está atrelado a um fim. Aduz ainda que o belo pertence principalmente aos sentidos da visão e da audição, justamente por que são os dois mais cognitivos, e se deleitam no belo na proporção devida.

1.14.1 A beleza na filosofia a partir do século XVIII

A partir do século XVIII, as noções de arte e belo mostram-se vinculadas, como objetos de uma mesma investigação, como fruto de uma conexão com o conceito de gosto, entendido como faculdade de discernir o belo dentro e fora da arte.¹⁹⁷

A investigação de Hume sobre a norma do gosto (1741) já supõe essa identificação.¹⁹⁸

De fato, nesse ensaio defendeu ele que o que realmente importa na arte é sua agradabilidade, o prazer que obtemos dela e com ela, advindos dos nossos sentimentos, não vinculados a sua natureza intrínseca.

Os “juízos” sobre o bom e mau na arte, de acordo com Hume, não são na verdade de modo algum juízos, porque o sentimento não tem referência fora de si mesmo e é sempre real, onde quer que um homem tenha consciência dele”.¹⁹⁹

Então, procurar a verdadeira beleza ou a verdadeira deformidade, é uma investigação infrutífera, porque as preferências estéticas são a expressão do gosto do observador, e não declarações sobre

¹⁹⁶ ARISTÓTELES, op. cit., p. 129.

¹⁹⁷ ABBGANANO, op. cit., 2000, p. 367.

¹⁹⁸ David Hume nasceu na Escócia, em Edinburgo em 1711. Começou a estudar direito, por desejo do pai; mas, a seguir, se dedicou apaixonadamente à filosofia. Durante uma primeira estada na França (1734-1737) escreveu o Tratado sobre a Natureza Humana. É a sua obra mais vasta e importante, publicada quando de volta à Inglaterra. Não teve, porém o êxito dos Ensaios de Moral Política, publicados algum tempo depois. In: PADOVANI; CASTAGNOLA, op. cit., p.29.

¹⁹⁹ GRAHAM, Gordon. *Filosofia das Artes: Introdução à estética*. Trad. Carlos Leone. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1997. p. 14, 281 p.

o objeto.²⁰⁰

Hume acrescentou que, apesar de o gosto ser uma questão de sentir as coisas como agradáveis ou desagradáveis, há ainda assim um padrão de gosto, sendo a questão a de saber como tornar consistentes as duas idéias.

A resposta de Hume é que o padrão de gosto emerge da natureza dos homens, porque partilham uma natureza comum, em termos genéricos gostam das mesmas coisas.²⁰¹

Mas foi sobretudo Kant quem estabeleceu a identidade entre o artístico e o belo ao afirmar que “a natureza é bela quando tem aparência de arte”; e que “a arte só pode ser chamada de bela quando nós, conquanto conscientes de que é arte, a consideramos como natureza”. (Crítica do Juízo § 45).²⁰²

1.14.2 Kant e o belo

A Crítica da Faculdade do Juízo, publicada em 1790, remata o edifício da filosofia kantiana.

Segundo o filósofo polonês Roma Ingarden, citado por Gordon Graham na sua “Filosofia das Artes”, os prazeres estéticos têm um caráter especial, próprio e existem de um modo diferente dos prazeres obtidos com uma boa refeição, ar fresco ou um bom banho.²⁰³

Saber se existe tal coisa como um prazer estético distinto e próprio, é uma indagação importante em si mesma, razão pela qual a idéia do belo é um tópico recorrente na filosofia.

Assim, o deleite na contemplação do belo recebeu, provavelmente, a sua forma mais plena do grande filósofo alemão do século XVIII, Emmanuel Kant.

²⁰⁰ GRAHAM, op. cit., p. 14.

²⁰¹ GRAHAM, op. cit., p. 14 – 15.

²⁰² KANT, Immanuel. Crítica da faculdade de juízo. Introdução de Antonio Marques. Tradução e Notas de Antônio Marques e Valério Rohden. Estudos Gerais. Lisboa, Portugal: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1998, p.210, 473. Série Clássicos da Filosofia.

²⁰³ GRAHAM, op. cit., p. 24.

É no juízo, entendido como faculdade de julgar que Kant distingue as três faculdades essenciais na alma humana: a faculdade cognitiva, o sentimento do agrado e do desagrado e a faculdade apetitiva, que na forma inferior é o desejo propriamente dito e na sua forma superior, a vontade.

Sucede que incide na natureza um grande número de leis que não são determinadas diretamente pelas leis a priori do entendimento, que nos leva a remontar do particular ao universal, sendo este o papel do juízo reflexivo, que nos conduz à idéia de finalidade, cabendo à crítica do juízo definir as condições da possibilidade tal juízo .²⁰⁴

O juízo da finalidade é apresentado sob duas formas, isto é, pelo juízo estético, quando constatamos a concordância entre o objeto da natureza e as nossas próprias faculdades, constatação acompanhada de prazer, ou inversamente de desprazer e pelo juízo teleológico, quando reencontramos a harmonia na própria natureza.

Referindo-se ao vocábulo “estética” Kant sublinha o caráter puramente subjetivo, derivado da representação de um objeto, que constituiu a sua relação ao sujeito:

Aqui se deve notar, antes de tudo, que uma universalidade que não se baseie em conceitos de objetos (ainda que somente empíricos) não é absolutamente lógica, mas estética, isto é, não contém nenhuma quantidade objectiva do juízo, mas somente uma subjectiva[...].²⁰⁵

Em relação à qualidade, Kant propõe a seguinte definição: “o gosto é a faculdade de julgar um objeto ou um modo de representação mediante um agrado ou um desagrado, sem qualquer interesse. O objeto de um tal agrado chama se belo.”²⁰⁶

Ao interpretar o conceito, Georges Pascal aduz que “não se trata de saber se o objeto é delectável, ou se é bom, pois o agrado de ordem subjetiva produzido pelo belo independe de todo interesse sensível

²⁰⁴ PASCAL, Georges. O pensamento de Kant. 6.ed. trad. Raimundo Vier. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 158-159, 195 p.

²⁰⁵ KANT, op. cit., p. 103.

²⁰⁶ KANT, op. cit., 1998, p. 98.

ou racional ligado ao objeto ou à sua representação”.

Ora, se “o agrado produzido pelo deleitável está ligado a um interesse”, Pascal continua: “Com efeito, um objeto que responde a uma necessidade ou a uma tendência desperta meu desejo, basta-me vê-lo para experimentar o prazer ligado às possíveis satisfações que dele poderei auferir, e que são sempre de natureza sensível”. O deleitável se define pois: “é deleitável aquilo que apraz aos sentidos na sensação”.²⁰⁷

Kant procurou promover distinção entre sensação e sentimento, sublinhando que a sensação é uma representação dos sentidos que não pode provocar prazer estético, já que este é de origem subjetiva. O sentimento, ao contrário, é puramente subjetivo que fornece representação de qualquer objeto, razão pela o sentimento estético é diferente da mera sensação agradável.²⁰⁸

Tampouco aquilo que é bom pode ser o objeto de um juízo estético.

No dizer de Kant “é bom aquilo que, através da razão agrada por simples conceito”.²⁰⁹

O interesse neste ponto, pois, é meramente de ordem racional, quer em relação a uma utilidade, que é o bom para alguma coisa, ou mesmo o bom em si, porque as duas noções correspondem ao conhecimento do objeto, em razão de algum interesse posterior. O belo, ao contrário não depende de conceitos determinados, porque a satisfação que proporciona é inteiramente livre²¹⁰. Em resumo:

O agradável e o bom têm uma referência à faculdade de apetição e nesta medida trazem consigo, aquele um comprazimento patologicamente condicionado (por estímulos) este um comprazimento prático, o qual não é determinado simplesmente pela representação do objeto... Contrariamente o juízo do gosto é meramente contemplativo Isto é, um juízo que, indiferentemente em relação à existência de um objeto só considera a sua natureza em comparação com o sentimento de prazer ou desprazer.²¹¹

²⁰⁷ PASCAL, loc. cit.

²⁰⁸ PASCAL, op. cit., p. 160-161.

²⁰⁹ KANT, op. cit., p. 96.

²¹⁰ PASCAL, op. cit., p.161.

²¹¹ KANT, op. cit., p. 96-97.

Por isto definição que costuma resumir o pensamento de Kant é: o belo é objeto de uma satisfação desinteressada.

Sob o ponto de vista da quantidade, o belo pode definir-se: “o belo é representado como o objeto de uma satisfação universal e sem conceito.”²¹²

A universalidade do juízo do gosto decorre do exame precedente: em decorrência de que a satisfação provocada pelo belo é isenta de interesse, independente da inclinação ou conceito determinado, ela deve ser sentida e fruída igualmente por todos. Vale dizer o belo deve conter motivos de satisfação para todos os homens, derivada de uma universalidade, que torna o juízo estético semelhante e livre de vir assentado em conceitos:

Este juízo, no qual temos a consciência de nos descartarmos de todo interesse, deve pretender ser válido para todos os homens, sem que tal universalidade dependa dos objetos, isto é: a universalidade a que pretende o juízo deve ser subjetiva.²¹³

O juízo do gosto sempre é singular, enquanto os conceitos serão sempre gerais; aquele juízo será sempre subjetivo, enquanto o conceito deverá ser objetivo; então a universalidade estética jamais será lógica. Este é um dos critérios que permite distinguir o belo do aprazível e do bom.²¹⁴

Ao examinar a questão posta nesses termos Kant asseverou que o juízo do gosto não exige por si mesmo a adesão de cada qual; apenas atribuiu a cada qual esta adesão: “o próprio juízo de gosto não postula o acordo unânime de qualquer um [...] somente imputa a qualquer um este acordo”.²¹⁵

No que diz respeito ao deleitável, o seu fundamento não é a universalidade, porquanto depende de condições empíricas e, por conseguinte sujeito a regramentos gerais, que não são universais.

²¹² KANT, op. cit., p. 99.

²¹³ KANT, op. cit., p. 99-100.

²¹⁴ PASCAL, op. cit., p. 162.

O dizer de Kant:

A comunicabilidade universal subjetiva do modo de representação num juízo de gosto, visto que ela deve ocorrer sem presupor um conceito determinado, não pode ser outra coisa senão o estado de ânimo no jogo livre da faculdade da imaginação e do entendimento[...].²¹⁶

Então, sendo universais as condições subjetivas do juízo a respeito de um objeto, é que a satisfação advinda pela representação do belo tem valor subjetivo universal.²¹⁷

Assim, a razão da seguinte definição :

a beleza é a forma da conformidade a fins de um objecto, na medida em que ela é percebida nele sem a representação de um fim.²¹⁸

Noutras palavras, o belo supõe uma finalidade sem a idéia de fim, porque alcança uma finalidade que não procura, já que a satisfação produzida vem desacompanhada de interesse, nem sensível nem racional. Por isso, a noção de belo mantém-se independente e livre de conceito de bem, que pressupõe finalidades objetivas, determinadas.

Finalmente, do ponto de vista da modalidade:

É belo é o que é conhecido sem conceito como objecto de um comprazimento necessário[...] esta disposição não pode ser determinada de outro modo senão pelo sentimento (não segundo conceitos).²¹⁹

Ao interpretar Kant, Pascal, assevera que a universalidade do juízo estético é subjetiva e condicional, supondo a existência de um senso comum e, contudo, de forma universalmente válida, o que agrada ou desagrade.²²⁰

Kant situa o juízo estético entre o logicamente necessário e puramente subjetivo, como expressão de gosto pessoal.

²¹⁵ KANT, op. cit, p. 105.

²¹⁶ KANT, op. cit. p. 106

²¹⁷ PASCAL, loc. cit.

²¹⁸ KANT, op. cit p. 1998, p 127

²¹⁹ KANT, op. cit. p. 130.

²²⁰ PASCAL, op. cit. p. 164.

Na Crítica do Juízo trata do sentir humano segundo juízos sintéticos a priori práticos, estabelecendo juízos que se fundam no sentimento (teleológicos e estéticos), considerando o sentimento como sendo a atividade intermediária entre o conhecimento e a ação. No juízo estético julgamos as coisas conforme a impressão agradável ou desagradável que possam exercer sobre os nossos sentimentos.²²¹

Chama-se juízo estético, portanto, aquele através do qual adjetivamos belo um determinado objeto, julgando-o agradável em relação ao nosso sentimento, como algo que realiza nossas atividades espirituais, na fantasia criadora da formosura.²²²

O sentimento estético, na visão kantiana, distingue-se do conhecimento, porquanto não tem caráter prático de utilidade; não é mera sensibilidade, já que determinado pela ordem espacial-temporal, pela relação formal na unidade das sensações e não por sensações isoladas, figurando a intuição estética como a expressão sensível do mundo inteligível e concretização do universal, encarnação da idéia e participação do espírito na beleza eterna.²²³

Esta explanação crítica de beleza e análise do juízo do belo, elaborada por Kant na Crítica do Juízo mostra que ele não se coaduna com as explicações subjetivas ou objetivas de beleza, que se apoiavam em bases de perfeição ou sentido, já que os juízos do belo são definidos negativamente de acordo com a tábua de categorias, como: (qualidade) aquilo que “apraz sem interesse algum”; (quantidade) aquilo que “apraz universalmente” sem um conceito; (relação) a forma de finalidade num objeto...percebida nele independentemente da representação de um fim.²²⁴

Em síntese, na Crítica do Juízo o seu primeiro escopo é o de determinar a natureza do critério dos juízos fundados no sentimento, isto é, no gosto, chamando de reflexivo ao juízo próprio do sentimento.²²⁵

O juízo estético e o juízo teleológico são as duas formas, uma

²²¹ PADOVANI; CASTAGNOLA, op. cit., p. 370.

²²² PADOVANI; CATANHOALA, op. cit., p. 371.

²²³ PADOVANI; CASTAGNOLA, loc. cit.

²²⁴ CAYGILL, op. cit., p. 46.

²²⁵ ABBAGNANO, Nicola. *História da filosofia*. 4.ed. vol. 7, Trad.. Antônio Ramos e Antônio Borges Coelho. Lisboa/Portugal: Editorial Presença, 2000. p.151, 190 p.

subjetiva e outra objetiva, em que se realiza o juízo reflexivo: a primeira, tem por objeto o prazer do belo e a faculdade com que se julga tal prazer, isto é o gosto. A segunda, tem por objeto a finalidade da natureza que exprime o acordo desta com as exigências da liberdade, isso é, da vida moral do homem.²²⁶

²²⁶ ABBAGNANO, loc. cit.

1.15 A paisagem no universo conceitual da cultura

No plano cultural, o caminho tem se mostrado inverso ao da globalização, isto é, as manifestações apresentam-se compartimentadas, objetivando atingir homogeneidade por gênero, pelo valor, origem e destino da produção. É a chamada filosofia de iguais oportunidades, popularmente conhecida como “politicamente correta”.

Tal afirmação quer significar que vem crescendo no mundo a necessidade de se

repensar o plano de inserção dos povos no mundo contemporâneo e de se examinar com mais rigor aquelas características que não podem ser submetidas a um plano mais geral, seja ele de ordem social, política, econômica ou cultural ²²⁷

Porque aí está e aí reside a riqueza dos povos, sobretudo na sua capacidade de compreensão e entendimento sobre a origem de seus problemas e sobre os valores de sua cultura.

O conceito de cultura é notoriamente complexo e escorregadio. Podemos considerar a cultura como

a esfera geral do conhecimento e representação que as sociedades humanas fazem do passado, presente e futuro delas mesmas em relação ao meio e aos fenômenos da vida, que aparecem encaixados na idéia de natureza. ²²⁸

Outra definição:

Cultura é um conjunto de idéias, hábitos e crenças que dá forma às ações das pessoas e à sua produção de artefatos materiais, incluindo a paisagem e o ambiente construído. A cultura é socialmente definida e socialmente determinada. Idéias culturais são expressas nas vidas de grupos sociais que articulam, expressam, e contestam esses conjuntos de idéias e valores, que são eles próprios específicos no tempo e no

²²⁷ REALE, op. cit., p. 105.

²²⁸ PÉREZ, José Manuel Naredo. História de las relaciones entre economía, cultura e naturaleza. In: PEÑA, Francisco Garrido (comp.) Introducción a la ecología política. Colección Ecorama. Granada: Editorial Comares, 1993. p. 57, 57-97, 178 p.

espaço.²²⁹

Esta última frase da deixa claro que tanto as idéias como os valores culturais estão atrelados a relações de poder, já que determinados grupos na sociedade tentam impor a sua definição de cultura a outros grupos que a contestam.

Então, a formação da paisagem não está atribuída com exclusividade aos tomadores de decisão, mas também como atribuição da própria cultura como abstração.

Portanto, um dos principais conceitos necessários para o entendimento do comportamento das populações humanas é a cultura, que pode ser entendida como “o conjunto de conhecimentos e comportamentos divididos pelas pessoas de uma dada sociedade”.²³⁰

A cultura pode ser entendida como sendo o conjunto de regras de convivência que incluiu, primeiramente e com especial ênfase, o comportamento em grupo, seus valores, a linguagem e a sua tecnologia.

Cultura é, então, a soma dos conhecimentos adquiridos, e não herança genética, passados através das gerações, mediante os processo de socialização.

Este raciocínio conduz à discussão se a cultura é necessariamente adaptativa, porquanto muitas das regras específicas de uma cultura são puramente derivadas de convenções, costumes e tradições, admitidos como o modo “certo” de fazer as coisas, porque as pessoas tendem a acreditar que os seus conhecimentos culturais são compartilhados pelos demais integrantes do grupo, como idéias comuns²³¹

No cerne desta afirmação está a preocupação de identificar as maneiras como as pessoas deixam sua marca na paisagem, através das suas

²²⁹ MACDOWELL, Linda. A transformação da geografia cultural. In: GREGORY, Derek, MARTIN, Ron, SMITH, Graham (orgs.). Geografia Humana, Sociedade, Espaço e Ciência Social. tradução, Mylan Issack; revisão técnica, Pedro Geiger. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p.159-183, 310 p.

²³⁰ KORMONDY, Edward J. BROWN Daniel E. Ecologia Humana, trad. Max Blum; coord.editorial da edição brasileira Walter Alves Neves. São Paulo: Ateheneu, 2002, p. 41. 503 p.

²³¹ Por exemplo, no mundo ocidental é importante que a pessoa não faça barulhos ao tomar uma sopa. Na China o importante é fazê-lo, como demonstração de

atividades produtivas e de seus assentamentos.

A questão paisagística resplandece como de importância geral, porquanto toda a formação de um povo passa pela identificação e construção da sua paisagem.

A paisagem não é um dado bruto da natureza, mas uma construção mental firmemente assentada num feixe de idéias culturais convencionais, e em convenções cognitivas, a tal ponto que a sua investigação exploratória, sob a ótica jurídica, deverá partilhar em importância, lado a lado, vertentes culturais, plásticas e estéticas.

Aqui também está o desmantelamento da crença de que vivemos um mundo de assuntos predominantemente globais e de que pensamentos e concepções locais não fazem parte do cosmopolitismo daí resultante.²³²

A paisagem é tudo que pode ser visto e que não pode ser tocado; é tudo que a vista alcança.

Palavra surgida no Renascimento²³³ para indicar uma nova relação entre os seres humanos e seu ambiente, representando a continuidade entre a natureza e os olhos do espírito, como comvente articulação entre imagem e pensamento, capaz de provocar sedução ou repulsa imediatas.

É bem mais do que curiosidade topográfica, porquanto representa a reflexão não metafísica sobre a passagem humana pela paisagem.

Faria assevera:

Paisagem, insisto é uma construção mental. Sempre é uma forma de ver, uma forma aprendida de organizar o espaço observado, com relação a um sistema interpretativo..... Nessa paisagem o núcleo vedor que a define é um olho à deriva, sem centro, errante, viajante. Seu significado está à margem, o reflexo é seu

contentamento com a qualidade da refeição. Ora, se colocadas lado a lado, pessoas de ambas as culturas podem se sentir desconfortáveis com a presença do outro.

²³² KARMIONDY; BROWN, loc. cit.

²³³ COSGROVE, Denis. A geografia está em toda a parte. Cultura e simbolismo das paisagens humanas. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (orgs.) Paisagem, tempo e cultura. Rio de Janeiro: ed.UERJ, 1998. p. 98, p.92-122, 124 p.

necessário complemento. Essa parece ser a beleza, quase a de seu povo; nunca a mesma, sempre mudando, um ritmo, uma imagem de adaptação. Um olhar solto na imensidão [...] ²³⁴

A paisagem está intimamente ligada a uma nova maneira de ver o mundo como uma criação racionalmente ordenada, designada e harmoniosa, cuja estrutura e mecanismo são acessíveis à mente humana, assim como ao olho, e agindo como guias para os seres humanos em suas ações de alterar a aperfeiçoar o meio ambiente.

Ao mesmo tempo a paisagem lembra-nos o que está em toda parte, o que é uma fonte constante de beleza e de feiúra, de acertos e equívocos, alegrias e sofrimentos, tanto quanto é de ganho e de perda, mas sobretudo focalizando o papel do homem transformando a face da Terra. Há também um sentido transcendental que toma a paisagem quando em franca relação com os valores humanos: causar ou não o prazer estético.

As paisagens culminam por distinguirem-se umas das outras, por apresentarem desenvolvimento desigual, como resultado de diferentes combinações dos fatores que interagem e se equilibram, formando paisagens diferenciadas.

Paisagem é um conjunto heterogêneo de formas naturais e artificiais, tanto em relação ao tamanho, volume, cor, movimento, utilidade ou qualquer outro aspecto do real. Em última instância, a paisagem é sempre heterogênea, já que não existe nenhuma possibilidade de incidir homogeneidade em qualquer que seja a fração da natureza. Por outro lado, a vida em sociedade pressupõe uma multiplicidade de funções. Assim, quanto maior o número destas, maior a diversidade de formas e de atores delas se valendo. Por isso, “quanto mais complexa a vida social, tanto mais nos distanciamos de um mundo natural e nos endereçamos a um mundo artificial”. ²³⁵

²³⁴ FARIA, Francisco. O significado da paisagem das Américas (2). **A Notícia**, Joinville, Domingo (14/12/97). C-5 MUSA E LEITURA.

²³⁵ SANTOS, Milton. Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 65.

Também é possível comparar as paisagens naturais e culturais. As primeiras, podem apresentar-se como unidades homogêneas, resultando de diferentes combinações de fatores físicos – geológicos, pedológicos, geomorfológicos, hidrológicos, climáticos e bióticos. Já a paisagem cultural pode revelar-se homogênea ou heterogênea, como resultado de combinação de fatores humanos, econômicos, sociais, políticos e culturais.²³⁶

Qualquer intervenção humana na natureza envolve sua transformação em cultura, apesar dessa transformação não ser sempre visível, já que fazer isso exige que entremos na consciência cultural dos outros.

Por conseguinte, é devido às ações humanas que surge a paisagem artificial, cada vez menos natural, sobretudo quando as distâncias são encurtadas e acentuadas as diversidades internas, na relação homem-natureza, sob a perspectiva da paisagem.

As singularidades existentes em cada lugar, dando a cada um o caráter de homogeneidade, permitem detectar a diferenciação de áreas, comparando-as umas às outras, e determinando a tônica e os dados que as diferenciam.

Broek afirma que ao pensar nos lugares

sempre vemos mentalmente um grupo de pessoa num pedaço de terra, não como atores no palco, mas como pessoas cujas vidas estão intimamente ligadas à sua pátria e fortemente condicionadas pela sua localização entre terras e povos.²³⁷

O estudo da paisagem pode também sugerir uma análise dos aspectos visíveis do real, apresentando duas variáveis para sua completa apreensão.

Segundo Seabra, a primeira, mantendo a tônica descritiva, relacionaria os elementos presentes e discutiria as formas e os aspectos visíveis encontrados na superfície terrestre. A segunda, estaria voltada

²³⁶ SEABRA, Giovanni. Fundamentos e perspectivas da geografia. 2.ed. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1999, p. 25, 148 p.

para a fisiologia da paisagem, estando o interesse maior no estudo centrado nas relações existentes entre os elementos presentes no meio, bem como sua dinâmica, portando de bases naturalistas.²³⁸

O exame da paisagem, por fim, não pode prescindir de uma abordagem para um conceito de espaço, como especificidade de formas de uso e ocupação, seus aspectos evolutivos e as maneiras de delimitação precisa de cada área.²³⁹

Não se pode conceber o espaço paisagístico dissociado do sujeito que o produz, porquanto “o espaço produzido é um resultado da ação humana sobre a superfície terrestre que expressa, a cada momento, as relações sociais que lhe deram origem”.²⁴⁰

Através do exame da paisagem será possível estabelecer-se a correta distribuição dos fenômenos físicos, biológicos e humanos pela superfície da terra, as causas desta distribuição e as relações locais desses fenômenos, incluindo a sincronização do tempo necessária à evolução do quadro natural, com aquele relativo ao desenvolvimento econômico e cultural das sociedades humanas. Isto porque, “enquanto as paisagens naturais desenvolvem-se em períodos geológicos, a chamada paisagem humanizada é construída em alguns anos ou meses”²⁴¹

Neste contexto variável, está incluída a dinâmica natural da paisagem e as intervenções humanas, sendo que os diferentes níveis destas últimas dependem diretamente do desenvolvimento cultural que se encontra em cada sociedade.

Portanto, deve-se considerar que na atualidade o meio natural não pode ser concebido sem a presença do homem, juntamente com os aspectos culturais, sociais, técnicos e econômicos, que atuam numa relação de reciprocidade com os demais componentes da natureza.

Neste campo de estudo, o alerta principal é o fato incontestável de que tudo se transforma, não existindo nada que seja

²³⁷ BROEK, Jan O.M. Iniciação ao estudo da geografia. São Paulo: Melhoramentos, 1980. p. 12.

²³⁸ SEABRA, op. cit., p. 15.

²³⁹ SEABRA, loc. cit.

²⁴⁰ MORAES, A. C. Robert. Ideologias geográficas. São Paulo: HUCITEC, 1991, p. 15

²⁴¹ SEABRA, op. cit., p. 16.

absolutamente imóvel.

Fácil deduzir que desta análise resplandecem objetos do cotidiano, representações da natureza, construção de identidades em razão de lugares, costumes, significados sociais e significados simbólicos.

A paisagem está intimamente ligada a uma nova maneira de ver o mundo como uma criação racionalmente ordenada, designada e harmoniosa, cuja estrutura e mecanismo são acessíveis à mente humana, assim como ao olho, e agindo como guias para os seres humanos em suas ações de alterar e aperfeiçoar o meio ambiente.²⁴²

A dinâmica dos fenômenos paisagísticos não são apenas de natureza física, como aqueles atinentes ao relevo, ao clima, à vegetação e à fauna, mas também e especialmente sociais, a exemplo da permanente expansão dos aglomerados humanos, e o inevitável processo de construção e desconstrução do espaço.²⁴³

Ao abordar a questão do espaço sob o prisma da Geografia, Dollfus diz que:

[...] surge o espaço geográfico como esteio de sistemas de relações, algumas determinadas a partir dos dados do meio físico (arquitetura dos volumes, clima vegetação, etc.) e outras provenientes das sociedades humanas, responsáveis pela organização do espaço em função das densidades demográficas, da organização social e econômica e do nível das técnicas.²⁴⁴

Tais conotações ajustam-se perfeitamente no conceito de paisagem de interesse do mundo jurídico, porquanto o conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre ela, e não entre estes especificamente,

²⁴² COSGRAVE, Denis. A geografia está em toda parte: Cultura e Simbolismo nas Paisagens Humanas. Traduzido de "Geography is everywhere: Culture in symbols in humansn landscapes; publicado em Horizons in Human Geography, organizado por D. Gregory e R. Walford, Londres, Macmillan, 1989, p.118-135. Traduzido por Olívia B. Lima da Silva e publicado. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENTHAL, Zeny (orgs.). Paisagem, tempo e cultura. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1998. p. 92 - 122, p.98-99, 124 p.

²⁴³. O espaço deve ser considerado como o conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e, de outro, a vida que os preenche e anima, ou seja , a sociedade em movimento. SANTOS, Milton. Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994, p.26,

²⁴⁴ DOLLFUS, Olivier. O espaço geográfico. Tradução Heloysa de Lima Dantas. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1991. p. 8, 121 p.

ajuda a concretizar a noção de espaço como resultante da ação dos homens sobre o meio, intermediado por bens naturais, artificiais, culturais, materiais e imateriais.

Nesse complexo conjunto de objetos e de relações, coisas que aparentam pouca importância à normatização, resplandecem de capital importância para o desenvolvimento e sustentação de um regramento jurídico de paisagem.

A funcionalidade, não só estética, dos ambientes naturais, é comandada tanto pela energia solar através da atmosfera, como pela energia da Terra por meio da litosfera. A troca de energia e matéria correspondente a essas duas grandes massas, aliadas à presença da água em seus três estados físicos, é a responsável pelas dinâmicas e pela presença da vida em todas as suas formas.

Daí porque se constituir a superfície terrestre o verdadeiro laboratório, como inestimável banco de dados sobre a evolução das paisagens, nas diferentes variedades dos tipos regionais, cabendo à positivação jurídica o papel relevante de sistematizar seu valor, objetivando a sua preservação harmoniosa.

Nesta linha de raciocínio, o território e sua noção jurídica de base geográfica da nação e porção da superfície terrestre, deve incorporar os solos e subsolos, os rios e lagos, as águas marítimas contíguas e o espaço aéreo, como valores jurídicos estratégicos e essenciais para todas as espécies do mundo animal e todas as sociedades humanas.²⁴⁵

Ainda de um ponto de vista empírico, pode-se agregar o conceito de região, como unidade básica de espaço, dotada de organização e estrutura próprias e definidas e

representadas pelos laços existentes entre seus habitantes, a organização em torno de um centro dotado de certa autonomia e

²⁴⁵ Farmacêutico de profissão, Fredrich Ratzel (1844-1904) estudou botânica na Universidade de Jena (Alemanha), onde teve oportunidade de assistir aula com Ernest Haeckel, o pai da ecologia, do qual recebeu importante influência na área ambiental. Afirmava que “quando a sociedade se organiza para defender o território, transforma-se em estado”. Elaborou o conceito de espaço vital, correspondendo a uma proporção de equilíbrio entre a população de uma dada sociedade e os recursos disponíveis para suprir suas necessidades.

sua integração funcional em uma economia. A região também pode ser delimitada segundo suas características físicas, que lhe dão uma certa homogeneidade com relação ao entrono, complementadas por características essenciais, extraídas como o modo de ser, fazer e viver de seus habitantes.²⁴⁶

O caráter físico da região é salientado por Silva, citado por Seabra, ao conceituá-la como “parte do espaço geográfico que pode reunir certas características geológicas, geomorfológicas, pedológicas, hidrográficas, oceanográficas, climatéricas, etc., de flora e fauna e formas específicas de vida humana”.²⁴⁷

Para um estudo sistemático e jurídico da paisagem, é importante ainda fazer uso do conceito de geossistema, definido como sendo “o conjunto de componentes, processos e relações dos sistemas do meio ambiente”.

No dizer de Seabra, geossistema configura-se como espacialização dos ecossistemas e como uma paisagem nítida, e diferenciada, que corresponde a dados ecológicos relativamente estáveis, como relevo, formação climato-botânica e uma bacia hidrográfica.²⁴⁸

Em todas essas concepções, resplandece o contato da natureza e a humanidade, figurando o homem também como integrante da paisagem, constituindo-se num dado a mais do lugar, resultante de um fenômeno da natureza.

Numa relação direta com o meio, o homem pode manifestar e exercitar os sentidos e perceber fenômenos.

Seabra, abordando a compreensão, o comportamento e as maneiras de sentir e agir das pessoas perante situações presentes no espaço vivenciado de cada um, aduz que ao sobrevoar regiões agrícolas, pode parecer estranho a um ecologista as florestas transformadas em campos cultivados, delimitados por grandes figuras geométricas como retângulos, círculos e trapézios. De outro modo, para o agricultor, aquela transformação da natureza é representativa das conquistas e da

²⁴⁶ SEABRA, op. cit., p. 23.

²⁴⁷ SILVA, Armando Corrêa da. O espaço fora do lugar. São Paulo: Hucitec, 1988, apud. SEABRA, op. cit., p. 23

²⁴⁸ SEABRA, op. cit., p. 28.

prosperidade do homem. Para o ecologista, aquela paisagem é antinatural, antiestética e visualmente poluente; para o agricultor, revela o poder do homem em domar o mundo selvagem.²⁴⁹

Como tantos outros produtos destinados ao consumo, os interesses econômicos produzem espaços humanizados que contém valor, o espaço-mercadoria, resultado de uma complexa atividade humana. Um processo dinâmico e permanente de valorização e desvalorização dos espaços, segundo os interesses do mercado.

É nessa dinâmica espacial e paisagística que os centros urbanos mais antigos outrora abandonados são restaurados, enquanto áreas periféricas inundadas por charcos são transformadas em locais de atrativos comerciais, para atendimento das necessidades de consumo das classes sociais mais favorecidas.

O espaço então, visto como mercadoria, “é produzido num processo de redefinição de funções já existentes ou incorporando novas funções no processo produtivo”.²⁵⁰

É o caso das empresas e empreendimentos, que com o aval estatal, produzem espaços de forma diferenciada, numa política de valorização de áreas, dividindo-as entre ricos e pobres.

Evidentemente que muitas formas mais antigas não de persistir, mantendo-se ao lado das novas, que por sua vez serão também envelhecidas e revitalizadas, num ciclo contínuo de construção e desconstrução.

Nessas perspectivas, o enfoque jurídico da paisagem deve ser sempre correspondente a um referencial de determinada população ou grupo social que vive num determinado território, onde as atividades são desenvolvidas segundo maior ou menor grau de complexidade em função dos vínculos internos e externos mantidos no plano cultural.

A conhecida afirmação de que o homem é produto do meio, que a seu turno também é produto do homem, mostra a interação entre a natureza e cultura. Assim, ao transformar recursos naturais, as matérias-

²⁴⁹ SEABRA, op. cit., p. 93.

primas e a paisagem, produzindo bens culturais, de consumo ou duráveis, o homem estará criando o ambiente em que vive.²⁵¹

O julgamento pessoal do conteúdo da paisagem é determinado mais por interesse, no sentido do valor ou uso da terra para o benefício do homem. Então, estamos interessados naquela parte da paisagem que nos diz respeito, como seres humanos porque nós somos parte dela, vivemos com ela, somos limitados por ela e a modificamos. Deste modo, selecionamos aquelas qualidades da paisagem em particular que são ou possam ser úteis para nós, abandonando aqueles aspectos que não representam importância na relação do homem com a área, desconsiderando os aspectos importantes na relação homem e natureza.

O conteúdo da paisagem é encontrado, portanto, nas qualidades físicas da área que são importantes para o homem e nas formas de seu uso, em fatos de base física e fatos da cultura humana.

No domínio do inorgânico o interesse assenta-se no complexo de elementos básicos, nos seus sentidos nomotéticos. Um exemplo é o ar atmosférico, que é um complicado sistema de matéria e energia; outro, são as rochas e também os sistemas de caráter não estável como o tempo atmosférico. O conceito de paisagem sempre dirá respeito ao conteúdo total de um setor da superfície terrestre na medida em que é acessível a uma compreensão nomotética.

Será mais fácil sentir ou perceber a natureza da paisagem do que compreendê-la em termos conceituais, porquanto os objetivos fundamentais da análise tanto geográfica, quanto jurídica da paisagem serão o de descobrir a ordem dentro da multiplicidade, decompô-la, além da busca de explicações do emaranhado de relações recíprocas que nela se dá.

Entendemos aqui que a paisagem cultural, compreendida também como o sentido global ou unitário que uma sociedade dá à sua relação com o espaço e com a natureza, sempre atrelado à uma

²⁵⁰ GOMES, Horieste. Reflexões sobre a teoria e crítica em Geografia. Goiânia: CEGRAF/UFMG, 1991, p. 115.

²⁵¹ RIBEIRO, Maurício Andrés. Ecoligizar: pesando o ambiente humano. Belo Horizonte: Rona, 2000, p. 30, 396 p.

significação de belo e feio, existe em primeiro lugar, como derivação de sua relação com a atuação de um sujeito coletivo que a produz, reproduz e a transforma em função de uma certa lógica.

A paisagem é uma marca, pois expressa uma civilização, mas é também uma matriz, porque participa dos esquemas de percepção, de concepção e de ação – ou seja, da cultura – que canalizam em um certo sentido, a relação de uma sociedade como o espaço e com a natureza e, portanto a paisagem do seu ecúmeno. E assim, sucessivamente, por infinitos laços de co-determinação.²⁵²

Certo é, ainda, que o sujeito em questão, um sujeito coletivo, como o titular de um meio é o detentor de uma história. E neste sentido todas as ciências humanas e sociais têm a ver com o estudo da paisagem do ponto de vista cultural, segundo o grau de especialização de cada uma, razão pela qual as abordagens não são e nem podem ser monopolizadas.

Todas as afirmações até aqui elencadas, conduzem à conclusão de que a paisagem é o resultado equilibrado de forças e fatores que se apresentam em processos temporais sobre o espaço.

Nessa direção:

A percepção do tempo, do espaço e na natureza muda com a evolução cultural, o que exige a procura de novas formas de organização do território que melhor expressem o universo contemporâneo, formas que capturem o conhecimento, as crenças, os propósitos e os valores da sociedade.²⁵³

Desta combinação de valores e aprimoramento da cultura, na relação entre o homem e a natureza, pode-se deduzir que a paisagem nada mais é do que uma tentativa de ordenar o entorno visível, segundo as bases de uma imagem ideal, individual ou coletiva, como processo de

²⁵² BERQUE, Augustin. Paisagem marca, paisagem matriz: elementos da problemática para uma Geografia Cultural. Publicado originalmente em *L'Espace Géographique*, tomo XIII, nº, janeiro/março de 1984, pp.33-34. Paris. Traduzido do francês por Ednês M. Vasconcelos Ferreira e Anne-Marie Milon Oliveira. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENTHAL, Zeny (orgs.) *Paisagem, tempo e cultura*. Rio de Janeiro: ed. UERJ, 1988. p. 84-91, p. 84, 124 p.

²⁵³ LEITE. Maria Ângela Faggin Pereira. *Destruição ou desconstrução*. Questões da paisagem e tendências de regionalização. São Paulo: Hucitec FAPESP, 1994. p. 7, 117 p.

estruturação do território.

Em situações em que se misturam arte, ciência, processos históricos, experiências individuais e coletivas, incluindo a pobreza, aliás também sujeitas a variações contínuas de cada lugar, agregadas a fatores e condições variáveis, como a evolução das relações políticas, econômicas e sociais, é compreensível que um contato com a paisagem se dê através de uma complexa simultaneidade de conhecimento e experiência, a partir da atuação (ou omissão) do Estado, que a define por meio de critérios políticos e administrativos.

A paisagem, então, pode ser vista como “uma representação dessa realidade e dos elementos que a compõem”.²⁵⁴

As sociedades humanas modificam a natureza para atender as necessidades de sua vida cotidiana, transformando-a em um patrimônio que será transmitido às gerações sucessivas. Essa prática de manejo do território se realiza por meio de técnicas de intervenção, cuja configuração e permanência são bastante variáveis. Desde os aquedutos romanos, que persistem há quase dois mil anos, até as formas de preparo do terreno, plantio e corte, que têm o período de duração de uma colheita, o que estão representados na paisagem são os processos de interação entre a sociedade e a natureza.²⁵⁵

A questão primordial diz respeito ao fato de que uma paisagem modificada pela atuação humana, atribuindo forma e de certa maneira individualidade aos lugares, não representa a incidência do antinatural. Para que tal aconteça, as modificações paisagísticas devem atentar para critérios de funcionabilidade, agregados a valorações estéticas e culturais, como forma de eliminar do planejamento a prevalência de prioridades econômicas com exclusividade.

A seleção das inúmeras possibilidades de organização do espaço, levando em consideração as variáveis e as qualidades ambientais, é tarefa complexa, ante a falta de precisão no estabelecimento de resultados concretos a atingir, que não as vantagens econômicas com exclusividade.

Primeiro isto quer dizer que o contato com o natural, ainda

²⁵⁴ LEITE, op. cit., 1994, p.50

que simbólico, é significativo na vida das pessoas, porquanto diretamente relacionado à sua saúde espiritual, ao avistar e viver, de forma tangível, nas proximidades das coisas belas que incidem na natureza. É o olhar do espírito.

O princípio da economia relaciona-se à produtividade, pela integração de objetivos, acessos e usos múltiplos dos espaços públicos, por diferentes grupos de pessoas e em períodos diferentes, levando a discussão de questões pertinentes ao exercício da cidadania e qualidade de vida, esta última elevada à categoria de expressão constitucional, presente na definição de meio ambiente, estampada no artigo 225, “caput”, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil .^{256 257}

O princípio da satisfação social, é o reconhecimento da existência de grupos comunitários diferenciados, formulando necessidades diferenciadas, segundo a lógica de interesses que não são iguais, todos, inobstante as desigualdades, vinculados a valorações relacionadas à economia e à estética, sobre os quais se desenvolve o cotidiano social de cada lugar.

A questão de maior relevância no conjunto assim descrito é a prévia definição e seleção das premissas corretas, que venham contemplar de modo conjuntural os desdobramentos estéticos, culturais, sociais, econômicos e naturais da alteração da paisagem, sem que tal represente arbitrariedades na destinação espacial.²⁵⁸

²⁵⁵ SANTOS, Milton. Espaço e Método. São Paulo: Livraria Nobel, 1985. p. 54.

²⁵⁶ LEITE, op. cit., p. 9.

²⁵⁷ “Sobre o conceito de qualidade de vida, é conveniente esclarecer a diferença entre ele e o conceito de padrão de vida. Enquanto este diz respeito ao poder aquisitivo de um indivíduo, expressando-se através de uma grandeza mensurável – o dinheiro – e tendo como referência o mercado, a qualidade de vida é algo muito mais abrangente. Ela engloba também aquelas coisas que não podem ser simplesmente adquiridas pelos indivíduos no mercado (e, em vários casos, nem sequer podem ser mensuradas, a não ser, eventualmente em uma escala ordinal) mas que interferem no seu bem-estar. Exemplos são as belezas cênicas, a qualidade do ar e a liberdade política”. SOUZA, Marcelo Lopes de. O Desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática Sócio-espacial na metrópole brasileira. Rio de Janeiro: Bertran Brasil, 2000. p.117, 368 p.

²⁵⁸ “A evolução do espaço se faz pela inscrição da sociedade renovada na paisagem pré-existente. Ela submete à “escravidão” das circunstâncias precedentes, assim como John Stuart Mill (A. Gerschenkron 1952, p.3) dissera em relação à história. O espaço não é um pano de fundo impassível e neutro. Assim, este não é apenas um reflexo da sociedade nem um fato social apenas, mas um condicionante condicionado, tal como as demais estruturas sociais”. SANTOS, Milton. O Espaço geográfico como categoria

1.16 Paisagem e espaço geográfico

O espaço geográfico é um espaço mutável e diferenciado cuja aparência visível é a paisagem. É um espaço recortado, subdividido, mas sempre em função do ponto de vista do qual o consideramos e fracionado por que seus elementos se apresentam desigualmente solidários uns com os outros.²⁵⁹

A definição de espaço, formulada por Milton Santos:

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável do qual participam, de um lado, um certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, de outro lado, a vida que os anima ou aquilo que lhes dá vida. Isto é a sociedade em movimento.²⁶⁰

Sempre que a totalidade social evoluir, para melhor ou para pior, incidirá correspondência paralela de modificação do espaço e sua organização.

Espaço também pode ser definido como uma estrutura social dotada de um dinamismo próprio, revestida de uma certa autonomia, na medida em que sua evolução se faz segundo leis que lhe são próprias.²⁶¹

O papel do espaço hoje está intimamente associado a suas perspectivas “natural” e “social”, podendo ser interpretado tanto como “rugosidades” quanto “constrangimentos”.

Para Milton Santos,

as rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço, e que por testemunharem este passado, não se transformam concomitantemente aos processos sociais, interferindo assim na

filosófica. In: O espaço em questão. Terra Livre. Publicação semestral da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Vol. 5. São Paulo: co-edição Editora Marco Zero, 1988. p.9-19, p.15, 119 p.

²⁵⁹ DOLLFUS, Olivier. O espaço geográfico. Trad. Heloysa de Lima Dantas. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. p.7. 122 p.

²⁶⁰ SANTOS, op. cit., p. 16.

²⁶¹ SANTOS, op. cit., p. 15.

sua dinâmica.²⁶²

O mais característico sítio espacial como exemplo da modernidade é o fenômeno da metropolização, na medida em que revela as múltiplas conexões dos sentidos atribuídos à espacialidade, incorporando mudança e permanência, construção e desconstrução, caos e ordem, beleza e feiúra, congregando-os em uma dinâmica comum ao invés de justapô-los.

Do ponto de vista físico, este processo compreende dois elementos básicos: a expansão contínua e a diferenciação crescente da malha metropolitana, ambos veiculadores de mudança e transformação, agindo sempre conjugados e simultaneamente .

Esta contínua mudança cria maiores diferenciações, seja na paisagem seja nos usos que se fazem predominantes ou nas leituras simbólicas incorporadas a determinados espaços, como maneira de rearranjar valores, formas e significados. É a permanente construção e desconstrução de que a metrópole é a testemunha, dando aparência concreta e possibilidade de descrição do espaço.

Toda a paisagem, além de refletir uma porção do espaço, ostenta marcas e valores denunciadores da história e do peso do passado, mais ou menos remotos, porém sucessivos, atestadores de modificações sempre desiguais e sempre presentes, como lembrança dos legados das gerações passadas e forjadores do legado pertencente às gerações futuras.

Corrente do pensamento geográfico, ao examinar o espaço organizado, sustenta ser impróprio o exame da problemática espacial nas várias escalas, - local, estadual, regional, nacional e internacional- com ênfase ao qualitativo, justamente porque a questão do espaço diz respeito a preocupações de cientistas sociais das mais diversas formações, face às implicações sociológicas, antropológicas, históricas, econômicas, políticas e jurídicas que o tema desperta.^{263 264}

²⁶² SANTOS, Milton. Por uma geografia nova. São Paulo: HUCITEC, 1978. p. 138.

²⁶³ ANDRADE, Manuel Correia de. Caminhos e descaminhos da Geografia. 4.ed. Campinas, SP: Papirus, 2001. p. 36, 86 p.

²⁶⁴ “O problema da interdisciplinabilidade é comum a todas as ciências, uma vez que a divisão em áreas específicas de cada uma delas é fictícia, feita apenas para facilitar o trabalho dos especialistas que não podem abarcar todo o conhecimento científico.

O espaço produzido representa o produto da ação de diversificados e numerosos fatores, figurando a natureza como o substrato sobre o qual o homem organiza a sociedade.

Por isso, a ação individual do homem é nula, sem qualquer expressão, já que somente adquire relevância o exame da atuação da sociedade como um todo, suas estruturas, disponibilidade de capital, a sua técnica e a sua vontade política.²⁶⁵

A premissa é a de que numa sociedade capitalista os objetivos políticos são traçados e determinados por uma classe dominante que procura organizar os espaços de acordo com modelos que melhor reflitam seus interesses. Obviamente que este modelo encontra severas limitações internas, tendo como ponto de partida as oposições das classes dominadas, cujo poder de mobilização e barganha é variável no tempo e no espaço e ainda as próprias divergências envolvendo os vários grupos que formam a classe dominante, na constante disputa pela hegemonia.

A constante luta pode levar ao enfraquecimento, provocando fraturas no grupo dominante, por onde os dominados podem fazer penetrar as suas aspirações e desejos.

Neste quadro também incidem configurações externas que limitam e freiam os anseios, as proposições e as atuações da classe dominante. Em primeiro lugar pelas estruturas arcaicas existentes, advindas e construídas em outro momento histórico, quando a hegemonia estava em mãos de outro grupo, com outras gamas de aspirações, porque compatíveis com o momento histórico então vivido.

Também é inegável que a mola propulsora da dominação é a disponibilidade de capitais, aliada à tecnologia. As duas disponibilidades podem ser transformadas em oposição, face à atuação de grupos organizados em ideais, que pretendam manter certa influência sobre o espaço em que atuam.

A despeito dessas configurações, o espaço observado quanto à

Também não é muito certa a separação entre as ciências do homem e as da natureza, pois o homem, como animal, é parte da natureza em que vive, lutando permanentemente com ela, transformando-a de acordo com os seus interesse". ANDRADE, op. cit., p. 21.

sua organização vai refletir as estruturas e embates sociais existentes e sobretudo dominantes.

É de se salientar os contrastes que incidem nas cidades brasileiras, quanto à organização dos espaços nas áreas centrais, nos bairros habitados pelas classes dominantes e a forma dominante nos bairros periféricos, nas favelas, morros e nos conjuntos habitacionais populares.

Em geral, itens relacionados ao saneamento básico, higiene, facilidades de abastecimento e transporte, não são encontrados nos bairros populares de baixa renda, valendo ainda destacar que as distâncias entre as áreas centrais e as periféricas mais pobres tendem a se agigantarem.

Os espaços catalogados como rurais apresentam variedade de áreas, no que pertine à organização espacial e alterações operadas ao longo do tempo, mesmo porque o capitalismo promove estímulos para a transformação da natureza, através do emprego de uma tecnologia moderna, baseada em mecanização intensiva e uso de agrotóxicos correspondente.²⁶⁶

Para demonstrar que a organização espacial é fenômeno eminentemente social, basta verificar que tanto o espaço já produzido quanto aquele em permanente reprodução, reflete, através de suas formas, as estruturas sociais que o permeiam, suas variadas contradições, derivadas da dominação política, consagrando os desníveis sociais pela exploração das classe menos favorecidas.

1.16.1 Características do espaço geográfico

O ponto de partida, na visão de Dolffus, para a delimitação do espaço geográfico, admitido, inicialmente, como a “epiderme da Terra”, precisamente a superfície terrestre e a biosfera, para um plano mais restritivo é a aceção do espaço como habitável, isto é todo e qualquer espaço em que as condições naturais possibilitem a vida organizada em

²⁶⁵ ANDRADE, op. cit., p.37.

²⁶⁶ ANDRADE, op. cit., p. 38.

sociedade, que até bem pouco tempo coincidiam com as terras cultiváveis, suscetíveis de utilização para a agricultura ou criação de gado.²⁶⁷

Por conseguinte, o espaço geográfico ostenta a característica de ser então localizável em concreto, importando verdadeiramente a sua situação relativa ao conjunto no qual está circunscrito e às relações inerentes aos diversos meios de que faz parte, como o esteio de uma complexa trama de relações, ora determinadas a partir do meio físico, como a arquitetura, ora derivadas puramente das sociedades humanas, responsáveis pela sua organização em razão de densidades demográficas, dos níveis das técnicas ou da organização social e econômica.²⁶⁸

Por caractere seguinte está apontado que o espaço assim atendido é diferenciado, já que fruto de um jogo de combinações determinantes de sua evolução, como conjunto único, jamais encontrável exatamente igual, isto é “uma paisagem nunca é exatamente igual a outra”.²⁶⁹

Claro que estas considerações não se confundem, como critérios de diferenciação dos espaços, como noções incompatíveis com uma definição de homogeneidade do espaço, em razão da repetição de um certo número de formas, que se reproduzem num jogo de combinações semelhantes mas não necessariamente idênticas, mesmo porque a aparência de um espaço concreto e localizável pode perfeitamente ser descrita: é a paisagem.

A originalidade de uma parte do espaço terrestre exprime-se por sua “fisionomia” num estilo particular de organização espacial, produto da associação da natureza e da história; em resumo: naquilo que mais tarde se dará o nome de paisagem. A serviço desta noção recém-criada, colocou Vidal sua incomparável arte de descrição, capaz de – pela seleção de pormenores típicos, pela habilidade da generalização, por alguns ensaios de aproximação – fornecer um retrato evocador e preciso desses

²⁶⁷ DOLLFUS, op. cit., p. 7.

²⁶⁸ O espaço também pode ser localizável sob o ponto de vista estritamente geográfico: “Cada um dos pontos do espaço geográfico está localizado na superfície da Terra. Define-se, portando por suas coordenadas, por sua altitude, assim como por seu sítio – o qual é como seu receptáculo – e por sua posição, que evolui em função de um conjunto de relações estabelecidas levando em conta outros pontos e outros espaços”. DOLLFUS, op. cit., p. 9.

²⁶⁹ DOLLFUS, loc. cit.

“seres geográficos” que são as paisagens.²⁷⁰

Mais especificamente, o exame de uma paisagem urbana é diretriz e denúncia de elementos históricos, das condições de desenvolvimento do lugar, trazendo agregado todo o peso do passado na organização do espaço na época contemporânea, “já que a análise dos legados a partir da observação da paisagem leva necessariamente ao estudo das interações”.²⁷¹

1.17 Paisagem e homogeneidade

Uma definição de espaço homogêneo é apresentada por Dollfus, sublinhando tratar-se de conceito com livre trânsito também entre os economistas.

Assim, por espaço homogêneo “deve ser entendido o espaço contínuo cujas partes constituintes, ou zonas, apresentam, sem exceção, características tão semelhantes quanto as do conjunto”.²⁷²

Então, numa determinada superfície incidirão identidades passivas e ativas, tanto de homens como de locais, marcada ora por um elemento que atribua um cunho determinante à paisagem, como também pelo conjunto de relações que se imprimam de forma indireta nesta mesma paisagem.

A partir desta premissa, Dollfus passa retratar uma homogeneidade espacial que tanto pode ser externa como interna.²⁷³

A homogeneidade externa, correspondente a área de extensão de uma paisagem, decorrente de formações vegetais dependentes do clima, (como florestas, matas e campinas), quanto em razão de acidentes ou tipos da topografia que se reproduz, como a alternância de colinas e vales, por exemplo. Noutras vezes dependerá da forma de ocupação do espaço, correspondente a uma densidade regular que assinala a presença de grupos

²⁷⁰ E. Juillard, *Région et regionalisation*. Apud Dollfus, p. 11. Citando Vidal de la Blanche, um dos fundadores da geografia francesa no início do século XX.

²⁷¹ DOLLFUS, op. cit., p. 14.

²⁷² DOLLFUS, op. cit., p. 20.

²⁷³ DOLLFUS, op. cit., p. 20-21.

certos e determinados.

Homogeneidade também pode ser interna, isto é regida por uma coesão interna que preside a organização espacial, inacessível à observação isolada, tornando-se, não obstante, manifesta quando se estudam transformações, graças às quais podem ser encontradas propriedades semelhantes em sistemas aparentemente diferentes, como por exemplo cidadãos coesos, obedecendo à mesmas leis.

1.18 Espécies de paisagens

A tendência humana é transformar a meio natural em meio geográfico, isto é, moldando-o pela sua intervenção no decurso da história.

A despeito de a paleontologia asseverar que o aparecimento, na África Oriental, dos primeiros seres que podem ser considerados como homem remonta há 4 milhões de anos, o papel dos humanos como agentes de intervenção no espaço geográfico e por conseguinte na paisagem data de apenas 6500 ou 7000 mil anos, com os primórdios da agricultura.

Ao trocar a atividade nômade por uma atividade localizada, passando de caçador para agricultor e criador, o homem promoveu a sua primeira ligação estável com o espaço circundante.²⁷⁴

Agindo dessa forma, o homem passou a desenvolver produção voltada à própria sobrevivência, transformando e transpondo o ambiente e o cenário natural para um cenário de ambientes construídos, qual seja uma paisagem modificada artificialmente, ainda que a sobrevivência fosse alcançada pela repetição ativa dos ciclos observados na natureza. Então, o sedentarismo daí derivado deu início a um processo de evolução constante, tanto da técnica produtiva, quando dos conhecimentos biológicos, utilizados na organização dos processos bióticos correspondentes e necessários ao desenvolvimento das atividades sedentárias.

Dessas considerações emerge a convicção de que as atividades sedentárias logo de início situaram-se como realização cultural,

combinando uso do solo com uso do tempo, ora como característica dominante em relação a uma nova estrutura ambiental, ora como motivação evolutiva da técnica de produção, que gradualmente conduziu o homem a mudanças comportamentais na suas relações com a natureza, num novo padrão de vida humana dentro de uma nova ordem espacial.²⁷⁵ Naturalmente que a diversificação de lugares conduziu também ao desenvolvimento das técnicas de produção diferenciadas, segundo o indicativo derivado dos recursos disponíveis em cada um deles.

A combinação produção/espço, mediante o trabalho organizado, com base em certas formas técnicas, de aplicação a uma determinada combinação de recursos naturais, expressa desde o início a sedentarização e a individualidade paisagística de cada sítio.

Contudo, a ação humana recrudescer, vindo a manifestar-se de maneira a cada dia mais intensa, decorrente de dois efeitos conjugados. O primeiro deles diz respeito ao crescimento demográfico; o segundo ao incremento do progresso das técnicas.

1.18.1 Classificação das paisagens

Considerando que as paisagens são reflexos dos espaços em razão da modalidade de intervenção humana, podem elas ser classificadas em quatro grandes famílias:

1.18.2 A paisagem natural

Paisagem natural ou “virgem” constitui a expressão visível de uma meio que não foi submetido, pelos menos em data recente, a ação humana. Assim seus limites podem ser desde logo vislumbrados.²⁷⁶

Trata-se de regiões inadequadas à agricultura e criação de gado, não se inserindo na noção de espaço habitável, porque as condições naturais não possibilitam a organização da vida em sociedade, sobretudo

²⁷⁴ LEITE, op. cit., p.13.

²⁷⁵ LEITE, loc. cit.

em decorrência de razões climáticas. São os terraços das montanhas muito elevadas, as regiões geladas de grandes latitudes, as extensões florestais tropicais ou pantanosas do domínio tropical e os grandes desertos quentes ou frios.

O clima, as dificuldades das comunicações e o isolamento tornam por demais onerosa a presença do homem moderno nesses ambientes.

O homem se instala em pontos determinados desses espaços vazios, sendo que a sua contribuição nessas circunstâncias se refere tão-só à modificação local do meio, sem entretanto afetar o caráter geral do conjunto.

Assim, por exemplo, as bases técnicas habitadas temporariamente por especialistas de alta qualificação.

Também os grupos nômades que por ali se deslocam, obedecendo a uma percepção espacial clara, em relação aos seus limites e possibilidades de utilização do meio, condizente com o tipo de vida que levam.

1.18.3 A paisagem modificada

De início, as atividades pastoris acarretam uma modificação expressiva do meio. Animais como bois, carneiros e cabras escolhem para se alimentar determinadas plantas, dando origem a uma transformação do tapete vegetal. Depois, o pisoteamento das vertentes, olhos d'água e margens dos rios favorece os processos erosivos. E assim, com as queimadas, tanto para transformação do solo em agricultável, como para a implantação de pastagens e o pastoreio. Assim, chegamos à noção de paisagem modificada, quando é rompido um equilíbrio, para que outro se instale no lugar. Sucede que, de um modo geral, o período de alterações mais ou menos rápidas conduzem a conseqüências que poderão ser desastrosas, já que os fenômenos gerais aceleram seu ritmo evolutivo.

Certas regiões hoje abandonadas pelos homens e que

²⁷⁶ DOLFFUS, op. cit., p. 30.

aparentemente nunca foram habitadas ou povoadas, na realidade correspondem a setores transformados e empobrecidos por ações humanas inconscientemente devastadoras.

Conhecido mundialmente o exemplo da floresta que se estende ao sul de Yucatã, e quase desabitada nas proximidades da floresta guatemalteca. Ora, essa mesma região foi um dos principais focos da civilização maia há mais de uma dezena de séculos, que se baseava no setor agrícola, especialmente a cultura do milho, cultivado em clareiras abertas na floresta. Cogita-se que o abandono desse meio foi provocado pelo esgotamento dos solos, como consequência da rotação demasiadamente rápida das culturas, motivada pelo crescimento populacional.

Não obstante, a modificação das paisagens nem sempre se faz no sentido de deteriorização do meio natural, porque pode ela perfeitamente representar uma transição para as paisagens organizadas.

1.18.4 As paisagens organizadas

Segundo Dollfus, as paisagens organizadas representam o resultado de uma ação meditada, combinada e contínua sobre o meio natural.²⁷⁷

a) A ação meditada.

O sentido aqui é de ação consciente, quando o grupo procura tirar proveito de certos e determinados elementos e atributos do meio, objetivando a obtenção de vantagens para a vida. Trata-se, pois, de uma organização do espaço em função do sistema econômico adotado, da estrutura social predominante e das técnicas disponíveis.

b) A ação combinada.

Pode ser entendida como aquela que não resulta de ação solitária e isolada de um indivíduo, mas da ação conjunta de uma

sociedade certa e determinada em atingir objetivos específicos.

Para tanto a divisão e a distribuição de tarefas leva em consideração as possibilidades individuais, as tradições, categorias sociais e profissionais.

c) A ação contínua.

Esta noção advém das duas relações anteriores.

A ação deve ser necessariamente contínua, inclusive com persistência temporal para que dela derivem modificações do meio, com possibilidade de registro de benefícios. Trata-se de uma ação sempre voltada para o futuro, mais ou menos distante, exigindo esforços escalonados através da implementação de medidas organizadoras que transformam o meio natural em meio geográfico, em consonância com grau de evolução econômica social da coletividade. Em síntese, é o encontro do meio com a técnica de organização do espaço.

Tendo por base as três categorias acima expostas, é possível afirmar que as utilizações do espaço sucedem-se no tempo e sobre um mesmo ponto. Então, a multiplicação desta utilização por muitas vezes, conduz a certeza de que o meio natural é apenas um dado no estabelecimento de uma paisagem organizada.

Por outro lado, a rapidez e o ritmo das transformações serão variáveis, conforme e de acordo com as características de cada sociedade.²⁷⁸

Colhe-se que os recursos naturais de um espaço determinado adquirem valor em função das características da sociedade, de uma época e de técnicas de produção determinadas.

A estas noções deve-se agregar a convicção de que não existem “recursos” utilizáveis em sentido absoluto, porquanto serão eles utilizados de conformidade com nível de desenvolvimento técnico, adaptado à situação geográfica do espaço onde incidem.

de acordo com as épocas e técnicas, um mesmo recurso

²⁷⁷ DOLLFUS, op. cit., p. 33.

²⁷⁸ “As sucessivas modalidades de organização do vale do Nilo distribuem-se ao longo de cerca de cinquenta séculos. Todavia, a valorização pela irrigação das estepes e

oferecerá possibilidades diferenciadas e simultâneas utilizações.

Dollfus neste particular menciona o interessante exemplo de um rio, que tanto pode fazer girar os moinhos, como fornecer a água para a irrigação, como ser utilizado pela indústria, contribuir para a refrigeração de um central termoelétrica, servir de elemento para o transporte viário fluvial ou dessedentar e suprir de água potável uma aglomeração humana.²⁷⁹

Os exemplos poderiam se multiplicar à exaustão, tanto para explicar o significado dos rios, como das matas e florestas, dos tipos de solo, das declividades, assim como do ar atmosférico, da aeração e acesso às brisas refrescantes e a insolação.

A solução da organização espacial em relação aos recursos naturais é simples, porque sempre resultará da escolha da melhor utilização possível de um elemento do espaço, em função unicamente das necessidades da sociedade.

Observa-se uma valorização e desvalorização incidente sobre os espaços geográficos e conseqüentemente sobre as paisagens, determinadas em função de condições naturais que, embora por vezes permaneçam inalteradas, adquirem valor e significados variáveis de acordo com as sociedades, seu nível econômico, técnica e com os objetivos por elas propostos.

1.18.5 Paisagem, o homem e o meio circundante

O mesmo meio pode dar origem a paisagens humanizadas diferentes, funcionais e divididas.

Desta forma as paisagens organizadas se dividem em campo e cidade, entre espaços urbanos e rurais, cada qual marcado por fisionomia própria, fluxos e ritmos de atividades e densidades humanas diferentes.

Nas sociedades industriais, as fronteiras entre o espaço urbano e o espaço rural tendem a se tornar a cada dia mais imprecisas, sobretudo

desertos na região Noroeste do México concretizou-se em dois decênios” (DOLFFUS, op. cit., p. 37).

porque o primeiro vai crescendo às expensas do segundo, tornando difícil o fornecimento de definições exatas ou completas de cada um dos espaços.

Noutra linha de percepção, o espaço urbano não mais se constitui em algo adjetivado de pontual, para estender-se em manchas criadas pela urbanização, que aliás leva para o campo equipamentos e modalidades de consumo análogas aos das cidades, determinando profundas transformações nas condições de vida dessas populações.²⁸⁰

Por razões de conteúdo desse trabalho é necessário não manter qualquer distinção entre espaço rural e espaço urbano.

²⁷⁹ DOLLFUS, op. cit., p. 38.

²⁸⁰ DOLLFUS, Olivier, op. cit., 1991, p. 69.

CAPÍTULO II

A CIDADE

A cidade é, de alguma maneira, uma forma de transformação, quando não de ruptura com a natureza. Fernando Henrique Cardoso.

Cada cidadão tem vastas associações com alguma parte de sua cidade, e a imagem de cada um está impregnada de lembranças e significados. Kevin Lynch

2.1 A questão urbana: a uma visão a partir de Manuel Castells ²⁸¹

2.1.1 Considerações iniciais

Conforme as definições fornecidas pelos sociólogos, é possível distinguir dois sentidos diferentes para o termo urbanização:

- a) concentração espacial de uma população a partir de certos limites de dimensão e densidade;
- b) difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado “cultura urbana”. ²⁸²

Na mesma linha de raciocínio, assimilamos urbanização e industrialização também para a construção das dicotomias urbano/rural e emprego agrícola /emprego industrial. Assim, a tendência cultural no exame da urbanização funda-se numa premissa, qual seja a correspondência entre um certo tipo técnico de produção (definido por atividades industriais), um sistema de valores e uma maneira específica de

²⁸¹ Manuel Castells nasceu na Espanha, em 1942 e é desde 1979 catedrático de sociologia e planejamento urbano e regional na Universidade de Califórnia Berkeley. Foi também professor da École Pratique des Hautes Études em Sciences Sociales em Paris, catedrático e diretor do Instituto de Sociologia de Novas Tecnologias da Universidade Autônoma de Madri, professor do Conselho Superior de Pesquisas Científicas em Barcelona e professor visitante em 15 universidades da América Latina. Publicou 20 livros em várias línguas. É membro da Academia Européia. Publicou recentemente a trilogia A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.

²⁸² CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Edição rev. acompanhada de um pós-fácio (1975). Trad. de Arlene Caetano. 1ª reimpressão. Coleção Pensamento Crítico– vol. 48, São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 39, 590 p.

organização do espaço - a cidade - cujos traços distintivos são a forma e uma certa densidade.²⁸³

A ligação entre a forma espacial e o conteúdo cultural, embora hipótese, não pode constituir-se em elemento de definição da urbanização, porquanto urbano quer apenas significar uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, um processo de concentração da população e aglomerado dele resultante, de densidade relativamente alta, de correlato previsível a uma diferenciação funcional e social de maiores dimensões. O problema apresenta-se no empirismo estatístico na delimitação de um conceito de urbano.²⁸⁴

De fato, o número de habitantes, corrigido pela estrutura da população ativa e as divisões administrativas, parece ser o critério mais corrente. Assim, por exemplo, o recenseamento dos Estados Unidos toma o limiar de 2.500 habitantes como critério de comunidade urbana, mas acrescenta também os aglomerados fortemente unidos a um centro metropolitano regional. Em contraposição, a Conferência Européia da estatística em Praga estabelece como critério o fato de ter mais de 10.000 habitantes, corrigindo-se pela divisão da população ativa nos diferentes setores.

A fórmula mais maleável consiste em classificar as unidades espaciais segundo várias dimensões e níveis, estabelecendo-se entre elas relações empíricas teoricamente significativas.

Mais concretamente, pode-se distinguir a importância quantitativa dos aglomerados, 10.000 habitantes, 20.000, 100.000, 1.000.000 etc.), sua hierarquia funcional (gênero de atividades, situação no encadeamento de interdependência), importância administrativa, como características diferenciadoras de tipos de ocupação do espaço. A dicotomia rural/urbana perde então o significado, porque poderíamos opor urbano ao metropolitano e sobretudo parar de raciocinar em termos de passagem de um pólo a outro, mediante observância de rígidos critérios.²⁸⁵

²⁸³ CASTELLS, op. cit., p. 39-40.

²⁸⁴ CASTELLS, op. cit., p. 40.

2.1.2 O resumo das transformações históricas das cidades

Importante, pois, explicar a origem da cidade no mundo antigo, como condicionante para examinar o seu destino na atualidade.

O ponto de partida para fazê-lo é o exame das mudanças na organização produtiva, que foram capazes de proporcionar as grandes alterações na vida cotidiana dos homens, provocando de cada vez, os saltos no desenvolvimento demográfico.

Os homens apareceram na face da terra há, aproximadamente 500.000 anos, e durante um tempo bastante longo, que em geologia corresponde ao período pleistocênico, viveram coletando seu alimento e a procura de um abrigo no ambiente natural, sem modificá-lo de maneira profunda e permanente.

Essa época é conhecida na Arqueologia com nome de Paleolítico (pedra antiga) e compreende mais de 95 % da aventura total dos homens sobre a Terra, sendo que nela ainda hoje vivem algumas sociedades isoladas nas selvas e nos desertos.

Torna-se até difícil imaginar o mundo em que viveram dezenas de milhares de gerações de homens peleoíticos. O ambiente construído não passava de uma modificação superficial do ambiente natural, imenso e hostil, sobre o qual o homem começava a mover-se. O abrigo resumia-se a uma cavidade natural, ou um amontoado de peles arranjado sobre simples estruturas de madeira, numa época em que as últimas transformações geológicas estavam em curso, formando o ambiente natural que hoje, na nossa breve perspectiva histórica, acreditamos estabilizado e imóvel.²⁸⁶

Os arqueólogos da atualidade escavam e estudam os vestígios materiais dos primeiros homens, desenterrando e documentando sobretudo os resíduos da atividade humana, como as sobras dos alimentos, os fragmentos do trabalho das pedras e da madeira e os utensílios e

²⁸⁵ CASTELLS, op. cit., p. 40-41.

²⁸⁶ BENEVOLO, Leonardo. História da cidade. 3.ed. 1ª reimpressão. Trad. Sílvia Mazza. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001p. 13, 728 p. Título do original italiano Storia della Città.

instrumentos usados e depois enterrados ou abandonados.²⁸⁷

Tudo isso, encontrado ao redor do núcleo representado pela fogueira, é sinal específico da presença do homem, que aprendera a dominar e a usar o fogo, vai indicar um conjunto unitário que pode ser chamado de habitação primitiva.

Há aproximadamente 10.000 anos atrás, depois da fusão das geleiras, ocorreu a última transformação profunda do ambiente natural, que marca a passagem do Pleistoceno para o Holoceno, quando os habitantes da faixa temperada aprenderam a produzir seu alimento, cultivando plantas e criando animais, além de organizarem, próximas aos locais de trabalhos, as primeiras aldeias, como estabelecimentos estáveis.

Essa é a época Neolítica (pedra nova), que para muitos povos se prolonga até o encontro com a civilização européia.

A intervenção humana no entorno das sociedades neolíticas não mais representa apenas um abrigo na natureza, mas já se mostra como transformação do ambiente seguindo um projeto humano, compreendendo os terrenos cultivados, objetivando produzir e não apenas para a apropriação de alimentos, os abrigos dos homens e dos animais domésticos, os depósitos de alimentos produzidos para uma estação inteira ou para um período mais longo, os utensílios, a criação, a defesa, a ornamentação e o culto.

Há cerca de 5.000 anos, nas planícies aluviais do Oriente Próximo, algumas aldeias se transformaram em cidades, quando alguns produtores de alimentos são convencidos e persuadidos ou mesmo obrigados a produzir um excedente, com o fim de manter uma população de especialista, composta pelos artesões, os mercadores, os guerreiros e os sacerdotes, todos residentes em um estabelecimento mais complexo, a cidade, de onde controlam o campo. Assim, doravante, todos os acontecimentos históricos dependerão da quantidade e distribuição desse excedente. Esta organização social, ademais, vai requer a invenção da escrita, marco do real início da civilização e da história, em contraposição

²⁸⁷ BENEVOLO, op. cit. p. 13.

a pré-história.²⁸⁸

Investigações arqueológicas apontam que os primeiros aglomerados sedentários de densidade de população considerável apareceram no final do neolítico, na Mesopotâmia, por volta de 3.500 a. C., Egito 3000 a. C., China e Índia 3000-2500 a. C., no momento em que técnicas e condições sociais e naturais permitiram aos agricultores produzir mais do que tinham necessidade para subsistir. Então se estabelece um sistema de divisão e distribuição, como demonstração de capacidade técnica e de organização social, mormente porque a cidade torna-se a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta não era necessária nos locais de produção agrícola.²⁸⁹

Isso vem confirmar que a cidade só pode existir à base do excedente produzido pelo trabalho do campo, querendo dizer que à cidade estão reservadas outras atividades, como centro religioso, administrativo e político, e indicando expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e relocação do produto do trabalho, como novo sistema social, que assim não é nem posterior e nem está separado do espaço rural, já que ambos continuam a produção de formas sociais que lhes são próprias. Ainda, caracterizava os primeiros aglomerados urbanos, em momentos mais avançados a existência de especialistas não produtivos trabalhando em tempo integral, (padres, funcionários e operários de serviços), arte específica, uso de escrita e números, sistema de impostos que concentra o excesso da produção, arquitetura pública (monumentos), classes sociais, mostrando o “fenômeno urbano” articulado à estrutura de uma sociedade.²⁹⁰

Pesquisadores distinguem a Idade do Bronze, na qual os metais utilizados no fabrico de instrumentos e armas são raros, dispendiosos e reservados com exclusividade à classe dirigente, que absorve o excedente disponível mediante um consumo limitado que, por sua vez, limita o crescimento demográfico e da própria produção. Com a Idade do Ferro, que se inicia por volta de 1200 a. C, ocorre uma difusão

²⁸⁸ BENEVOLO, op. cit., p. 10.

²⁸⁹ CASTELLS, op. cit., p. 42.

do instrumental metálico mais econômico, da escrita alfabética e da moeda cunhada, o que amplia a classe dirigente, permitindo um aumento da população.

É a civilização greco-romana que desenvolve esta organização numa área econômica unitária – a Bacia Mediterrânea – mas escraviza e empobrece os produtores diretos, encaminhando-se para o colapso econômico, ocorrido a partir do século IV d. C.

As cidades imperiais, e particularmente Roma, que acumulou as características antes enunciadas, sobretudo no que concerne às funções comerciais e de gestão, decorrentes da concentração num mesmo aglomerado de um poder exercido pela conquista e sobre um vasto território. Da mesma maneira a penetração romana em outras culturas apresenta-se sob a forma de colonização urbana, suporte das funções administrativas e de exploração mercantil. A cidade não é local de produção mas de gestão e dominação, atribuindo primazia social do aparelho político e administrativo. Parece, pois, lógico que a queda do Império Romano no Ocidente determina o quase desaparecimento da modalidade e forma sócio-espacial da cidade, porque as funções político-administrativas centrais são substituídas pelas dominações locais dos senhores feudais. O novo fundamento social a encargo da cidade passa a ser a divisão da administração da Igreja, a colonização e a defesa das fronteiras.²⁹¹

Na Idade Média, a cidade vai renascer a partir de uma nova dinâmica social, inserida na estrutura feudal que lhe foi anterior. Mais precisamente, vai ser edificada pela reunião em torno de uma fortaleza pré-existente, cujo entorno será ocupado por núcleo habitacional e de serviços, de um mercado, sobretudo em razão e a partir das novas rotas comerciais abertas pelas Cruzadas. Nessa base se organizam as instituições próprias das cidades, especificamente as funções político-administrativas, como demonstração de autonomia frente ao exterior, derivada de uma evidente coerência interna. É a especificidade política

²⁹⁰ CASTELLS, op. cit., p. 42-43.

²⁹¹ CASTELLS, op. cit., p. 43.

que vai fazer da cidade um mundo e sistema social próprio, que vai perdurar como fundamento histórico e ideológico até o advento da sociedade industrial.

A autonomia política e administrativa apresenta-se como característica da maioria das cidades que se desenvolvem no início da Idade Média. Não obstante, as formas concretas sociais e espaciais dependeram de conjunturas derivadas dos novos laços sociais em razão do estabelecimento de novos modos de distribuição de produtos. Em vista do poder feudal forma-se uma classe de negociantes, que rompe com o sistema vertical de distribuição, estabelecendo elos horizontais e servindo de intermediária, ultrapassando a economia de mera subsistência para acumular autonomia suficiente e capaz de investir nas manufaturas. Esta cidade medieval representa, assim, a libertação da burguesia comerciante em relação a uma luta emancipatória direcionada contra o poder feudal e o poder central, razão de uma evolução diferenciada, conforme a direção e a natureza dos laços entre essa classe e a nobreza. Onde os laços foram estreitos, as relações cidade/território circunvizinho, dependendo dos senhores feudais, organizaram-se complementarmente. Na hipótese inversa, o conflito de classes ocasionou o isolamento urbano.²⁹²

Noutro ângulo, separação geográfica e contigüidade entre duas classes promove influências sobre a cultura das cidades, em particular no respeitante ao consumo e às economias, porquanto a hipótese de integração entre nobreza e burguesia permite à primeira organizar e escalonar valores urbanos segundo um modelo aristocrático; por outro lado, quando a burguesia necessitou voltar-se para si mesma, em razão das hostilidades do meio circundante, a comunidade também suscitou novos valores, referentes à economia, e ao investimento; então, isolados socialmente e sem abastecimento dos campos, a sobrevivência passou a depender da capacidade financeira e manufatureira da burguesia.²⁹³

Como transformação histórica - a civilização feudal e a civilização burguesa - preparam a transição histórica seguinte: o

²⁹² CASTELLS, op. cit., p. 44.

²⁹³ CASTELLS. loc. cit.

desenvolvimento da produção com métodos científicos, o que caracteriza a nossa civilização industrial.

O desenvolvimento do capitalismo industrial, ao contrário do que muitos imaginam, não provocou o reforço da cidade. Com efeito, constituindo-se a mercadoria na engrenagem básica do sistema econômica, a divisão do trabalho, a diversificação dos interesses econômicos e sociais sobre um espaço maior, um sistema institucional homogêneo, são fatores que ocasionam a irrupção da conjugação de uma forma espacial, a cidade e a esfera de domínio de uma classe específica, a burguesia. A difusão urbana agora equivale à perda do particularismo ecológico e cultura da cidade, razão pela qual os processos de urbanização e de autonomia de um modelo “cultural urbano” se manifestam como processos contraditórios.²⁹⁴

Considerando a primeira revolução industrial e desenvolvimento do tipo de produção capitalista, a urbanização daí decorrente mostra-se um processo de organização espacial, repousando sobre dois conjuntos de fatos fundamentais:

a) a decomposição prévia das estruturas agrárias e a migração da sua população para os centros urbanos já existentes, formando a força de trabalho essencial à industrialização;

b) a passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial.²⁹⁵

As cidades atraem a indústria em razão de dois fatores essenciais, qual seja a mão-de-obra e mercado, e por sua vez a indústria oferece novas oportunidades de empregos, suscitando serviços. O processo inverso também se mostra importante, ou seja, onde incidem elementos funcionais, em especial matérias-primas e meios de transporte, a indústria passa a colonizar e a determinar urbanização. Nos dois casos é a indústria que organiza por inteiro a paisagem urbana, não como decorrência tecnológica, mas como expressão da lógica capitalista que está na base da

²⁹⁴ CASTELLS, op. cit., p. 45.

²⁹⁵ CASTELLS, loc. cit.

industrialização. Por isso é possível asseverar que “a desordem urbana” não existe de fato. Ela representa a organização espacial proveniente do mercado, e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial. demais, o primado do lucro e o racionalismo técnico culminam por anular diferenças essenciais entre cidades, resultando na fusão de tipos culturais, nas características globais de uma civilização industrial capitalista.²⁹⁶

2.1.3 A urbanização atual

Agora o excedente produzido cresce e é ilimitado, não sendo mais reservado a uma minoria dirigente, mas distribuído para a maioria, teoricamente para toda a população que pode crescer sem obstáculo econômico, até os limites do equilíbrio do ambiente natural.

Nesta nova situação, a cidade como sede das classes dominantes, busca se contrapor ao campo, eis que sede das classes subalternas, como um dualismo que não é mais inevitável nem insuperável.

Assim nasce a cidade moderna, um estabelecimento completo em si mesmo, tal qual a cidade antiga, mas estendida a todo o território ocupado.

É justamente nos limites deste arco histórico que homem promoveu as alterações e transformações do ambiente físico que o cerca.

Esta problemática, na visão de Castells, gira em torno de quatro dados fundamentais:

- a) a aceleração do ritmo da urbanização no contexto mundial;
- b) a concentração do crescimento urbano nas regiões ditas “subdesenvolvidas”, sem correspondência com o crescimento econômico que acompanhou a primeira urbanização nos países capitalistas industrializados;
- c) o aparecimento de novas formas de urbanização, especialmente, de grandes metrópoles;

²⁹⁶ CASTELLS, op. cit., p 45-46.

d) a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social provenientes do modo de produção capitalista, cuja tendência é ultrapassá-lo.²⁹⁷

Partindo dessa análise, Manuel Castells, propõe algumas definições.

A seu ver, urbanização que significar a constituição de formas espaciais específicas e próprias das sociedades humanas, podendo ser caracterizada pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço relativamente restrito, bem como à existência e difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana, com a finalidade de fazer corresponder formas ecológicas e um conteúdo cultural, sugerindo uma ideologia de produção de valores sociais, a partir de um fenômeno “natural” de densificação e de heterogeneidade. A noção de urbano como oposto a rural, quer indicar uma dicotomia entre sociedade tradicional/sociedade moderna, referindo-se a uma heterogeneidade social e funcional, cuja forma de definir é a distância mais ou menos grande entre uma e outra; além disso, a distinção também se presta para distinguir a diferenciação das formas espaciais de organização social. Como consequência, ao invés de se estabelecer um discurso sobre a urbanização, o mais apropriado é falar sobre produção social de formas espaciais, como processo pelo qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade concentra-se sobre um certo espaço, onde se constituem aglomerados funcionais e socialmente interdependentes do ponto do vista interno, numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana).²⁹⁸

Por fim, a questão da urbanização está intimamente ligada à problemática do desenvolvimento, que remete tanto a um nível técnico e econômico, como a um processo de transformação qualitativa das estruturas sociais, permitindo um aumento das forças produtivas.²⁹⁹

²⁹⁷ CASTELLS, op. cit., p. 46.

²⁹⁸ CASTELLS, op. cit., p. 47.

2.2 O espaço e as paisagens urbanas (pós-)modernas

As mudanças espaciais, culturais e sociais nas cidades da atualidade podem ser reunidas na expressão imprecisa “paisagem urbana pós-moderna”.

Embora inexista um critério que possa determinar uma separação entre a cidade moderna e uma adjetivada de pós-moderna, é razoável perceber que algo mudou, sobretudo na maneira de organização daquilo que é visto, como consumo visual do espaço e do tempo, já que acelerado ou lento, conforme a lógica da produção industrial, que obriga a dissolução de identidades espaciais tradicionais, e sua reconstituição sobre novas bases. De um modo geral, esta construção pós-moderna de paisagem vai decorrer de um processo social de dissolução e reintegração cultural, onde se movimentam os investidores imobiliários, invertendo o nexo verdadeiro de que pequena faixa da população pode adquirir o panorama onírico de consumo visual, decorrente de uma visível proeminência do espaço sobre o tempo, já que apropriação cultural tornou-se uma estratégia de aumento e cumulação econômica.³⁰⁰

Quando é necessário formular exemplos da paisagem urbana pós-moderna, de um lado as torres altas e brilhantes, marcas de um virtuosismo técnico encerrando massas de trabalhadores de escritórios ou consumidores em suas visões panorâmicas do bazar da vida urbana. Noutra ponta, a restauração e a renovação de antigos lugares, como espaço de consumo sofisticado. Assim, os espaços pós-modernos tanto falseiam como fazem a mediação entre a natureza e o artefato humano, uso público e valor privado, de mercado, global ou específico, lugares lucrativos e não lucrativos, com abstração contínua do valor cultural e mudanças dos significados sociais. A paisagem urbana pós-moderna, além da cultura,

²⁹⁹ CASTELLS, loc. cit.

³⁰⁰ ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. In: ARANTES, Antonio A. (org.). O espaço da diferença. Campinas, SP: Papyrus, 2000. p. 81-101, p. 81, 304 p.

está mapeando uma oposição entre o mercado, representado pelas forças econômicas que desvinculam as pessoas de instituições sociais estabelecidas e os lugares, bases espaciais de uma identidade estável, a tal ponto que é possível afirmar que “a transformação atual da paisagem é reconhecidamente o maior exemplo de apropriação cultural de nosso tempo”.³⁰¹

Portanto, a paisagem, como ordem estrutural imposta ao ambiente, construído ou natural, é o conceito-chave para que possamos compreender a transformação espacial, porque inclui um significado de avaliação da cultura material e do processo social, refletindo a importância da espacialidade, como meio dinâmico, moldado pela ação humana que vai influenciando a história e estruturando a sociedade.

A paisagem também dá a forma material a uma assimetria entre o poder econômico e o cultural, modelando o seu sentido dual, chancelando instituições dominantes, tanto na topografia natural, como no terreno social e os respectivos reflexos no ambiente construído.³⁰² Tal constatação leva a conclusão de que a paisagem poderá ser adjetivada também de política, como demonstração de poder maior, que fornece recursos à estabilidade que uma paisagem habitada requer. São as áreas ditas “nobres” e elitizadas e remediadas nas cidades, habitadas pelas classes superiores, geograficamente móveis, com experiências de mais de uma paisagem, e acostumada por sua cultura e mobilidade a imaginar com facilidade outras paisagens.

Tal quadro contrasta com a visão despreziosa, sem poder, auto-construída, de uma sociedade basicamente local, desenvolvida ao longo do tempo por pessoas comuns, a qual confere um modo de vida, persistente, no sentido de ajustamento às circunstâncias e fatos externos que lhe são totalmente fora de controle e que não obstante demonstram propósitos permanentes, porque irremediavelmente envolvidas e presas à localidade por falta de tempo, dinheiro e motivação para deixá-la.

Enquanto o “fluxo de capital” vincula mudanças da paisagem

³⁰¹ ZUKIN, op. cit., p. 82-83.

³⁰² ZUKIN, op. cit., p. 84.

material à capacidade de se imporem múltiplas perspectivas, a partir das quais a paisagem pode ser vista, as mesmas “forças do mercado” vão pressionando as atividades diárias e os rituais sociais vinculados à noção de lugar, a ponto de fomentar mudanças também no vernacular.³⁰³ Isso sugere então as duas paisagens urbanas contrastantes antes citadas; uma vinculada aos poderosos e outra daqueles sem poder.

2.3 O processo de apropriação cultural

A pós-modernidade urbana diz respeito à uma recente inversão das identidades socioespaciais entre paisagem e vernacular, sobretudo em razão de enobrecimento territorial e de novas construções a partir dos velhos centros das cidades, eliminado o que resta das residências unifamiliares; a recentralização e descentralização atuam então como fenômenos simultâneos e representativos de poder cultural. O enobrecimento passa a redefinir o significado social de um lugar especificamente histórico para um segmento específico de mercado, enquanto a descentralização redefine o mesmo mercado, atribuindo um sentido de lugar. Assim, os dois processos refletem diretamente sobre os valores econômicos da propriedade, corroendo paradoxalmente a cultura do vernacular e do lugar, porque o modo de consumo passa a ser, além de voraz, exclusivamente visual, concentrado na questão do gosto, e contrastado com o seu próprio meio ambiente.³⁰⁴

Nas cidades pós-modernas com frequência também se instala um processo de apropriação cultural, derivado do chamado “enobrecimento” dos bairros e espaços urbanos históricos, com base no fascínio que emerge da combinação entre a autenticidade, o arcaico e a beleza, como os exemplos atuais do Pelourinho e dos centros históricos de

³⁰³ “Arquitetos e historiadores da arte utilizam o termo “vernacular” ao se referirem às tradições comuns de um lugar ou cultura. Entretanto o termo pode ser usado para referir r à construção tanto de edifícios quanto das relações sociais feitas pelos desprovidos de poder , em contraste e frequentemente em conflito, com a paisagem imposta pelos detentores do poder.”. SUKIN, Sharon. Paisagens do século XXI: notas sobre a mudança social e o espaço urbano. In: ARANTES, Antonio A. (org.) O Espaço da diferença. Campinas: PAPIRUS, 2000. p 106, 105-115, 304 p.

³⁰⁴ ZUKIN, op. cit., p. 87-88.

São Luiz e Recife. Mesmo nos estágios preliminares do “enobrecimento” a apropriação cultural se dá através de um processo bipartido. Primeiramente um grupo social não relacionado de modo nativo à paisagem, assume a sua perspectiva, para depois, no segundo momento, impor a sua visão, convertendo o vernacular em paisagem, determinando um processo de apropriação material do espaço. Neste particular, a apropriação cultural desemboca em um dilema, representado pelo influxo de capital, como o risco de novas construções no entorno, incluindo a substituição das populações de classes mais baixa, por “nobres” que ali desenvolverão novos estilos.³⁰⁵

Do mesmo modo que a identidade individual, a identidade coletiva é definida pela apropriação cultural, com elementos constantes de imposição de múltiplas perspectivas sobre uma paisagem ligada ao poder econômico, simbolizada e percebida pelo consumo visual.

Verifica-se que nos últimos anos pressões para um ajuste às normas do mercado têm determinado programas de reestruturação urbana parecidos e similares. Assim, os centros das cidades fazem brotar os arranha-céus, os distritos comerciais e financeiros e os distritos culturais nas regiões históricas; as empresas privadas organizam os serviços e os espaços públicos vão se restringindo ao movimento dos shopping centers, bares e cafés, sobretudo em razão de mudanças nas estruturas econômicas, nas instituições políticas e até mesmo de escala geográfica, associando mudanças materiais no ambiente construído, enfatizando os discursos locais, com base em modelos de investimento, trabalho e organização da sociedade.³⁰⁶

Para expressar coerência entre essas forças da cidade, umas visíveis, outras invisíveis, toma-se o conceito de paisagem no seu sentido de construção material, e também como representação simbólica das relações sociais e espaciais.

Podemos entender tanto os edifícios monumentais, como as

³⁰⁵ ZUKIN, op. cit., p. 89.

³⁰⁶ ZUKIN, Sharon. Paisagens no século XXI: notas sobre a mudança social e o espaço urbano. In: ARANTES, Antonio A. (org.) O espaço da diferença. Campinas/SP: Papyrus, 2000. p. 105-115, p. 105, 304 p.

habitações e prédios dos bairros distantes e populares, ou então a auto-construção clandestina nas encostas e morros como a paisagem do poder, poderosa expressão das restrições estruturais da cidade, porque são um texto visível das relações sociais que representam,

separando e estratificando atividades e grupos sociais incorporando e reforçando as diferenças.... mesmo porque a Arquitetura – como parte significativa do texto espacial do ambiente construído das cidades – é a base material de suas representações sociais e culturais.³⁰⁷

Contrastando com os palácios e as áreas de enobrecimento, incidem as pequenas casas dos pobres e as favelas, algumas como regiões de intensa conflituosidade com os poderosos, incluindo o Estado, em razão do que estes querem construir, sobretudo objetivando lucro, e aquilo que os sem-poder desejam. Em resumo, as modalidades de ocupação do solo pelos desprovidos de poder sempre atrapalham os projetos e planos de expansão dos poderosos, porque contestam a expansão física, econômica e o espaço social para as sua expressões culturais.

Um segundo nível de estruturação da paisagem decorrente da tensão permanente, advinda de um conflito contínuo entre o mercado e o lugar, ou seja forças a favor de mudanças e forças resistentes em nome da estabilidade e da tradição. São instituições globais e locais poderosas, que impõem integração de setores da economia, em nome de uma competitividade global, impondo deslocamentos. As forças da resistência, obstinadamente lutam por manter o lugar, suas instituições comunais e certa autonomia (bastante relativa) das localidades. Então, o mercado representa apenas estratégias patronais direcionando flexibilização da mão-de-obra e da indústria da construção civil, no sentido de mudar usos, costumes e formas do ambiente construído. Estas condições são permanentes, e o mercado também serve para representar que as pressões por mudanças em termos de variação entre lugares e variabilidade de cada um ao longo do tempo igualmente são permanentes.³⁰⁸

A maneira de construir dos desprovidos de poder, inerente à

³⁰⁷ ZUKIN, op. cit., p. 106.

³⁰⁸ ZUKIN, op. cit., p. 107.

noção de lugar, produz pressão direcionada à manutenção de homogeneidade entre segmentos sociais, e estabilidade da comunidade local e nativa, sua cultura também eminentemente local ao longo do tempo, em contraste com as pressões do mercado para produzir variações e variabilidades, sejam elas de interesse dos investidores do capital ou sob o patrocínio estatal. As duas forças, pois, são estruturais, podendo incidir sobre construções materiais e simbólicas do poder e do não-poder, ao mesmo tempo em que determinam os embates sociais constituídos nos limites da noção de espaço.

Interessante, nesse processo, o papel reservado às classes médias. Estas, em regra, formam um “mercado involuntário”, na medida em que vão criando novos lugares para si nas cidades, especialmente quando esses locais passam a traduzir inovações culturais. São novos espaços de sociabilidade e consumo cultural, que se tornam estímulos para um mercado mais caro, até conduzir à expulsão daqueles que os criaram, ante a incidência de novos “enobrecimentos” espaciais, decorrentes das ações do mercado privado e dos melhoramentos advindo dos planejamentos estatais. São aluguéis inviáveis aos remediados; novos serviços, bares, restaurantes, indústria cultural, lojas e preços incompatíveis com as suas realidades, ocasião em que a diversidade da paisagem, antes homogênea, assume relevante valor de mercado.³⁰⁹

Um quarto nível de tensão na paisagem decorre quando as cidades maiores são inseridas na era da globalização, razão de alterações na estrutura espacial e social urbana.

Isso que dizer largas transformações, tanto em relação aos novos sistemas da produção econômica, quanto ao estabelecimento de novos produtos culturais. É a passagem da cultura da “industrialização” para uma cultura da economia de serviços e da “informação”, que exige reestruturação adaptativa da paisagem a essa nova realidade, à base de novas negociações, porquanto a situação também reflete novas formas de equilíbrio entre as instituições locais, já que algumas perdem o controle paisagístico. Assim, por exemplo, tanto em relação ao simbolismo, quanto

a um sentido material da paisagem, os produtos tangíveis são substituídos por produtos abstratos do mercado financeiro, da moda, dos entretenimentos, das informações. São as indústrias da cultura e do consumo no centro da reestruturação urbana, obrigando aquela velha concepção industrial da manufatura a mudar-se, cair em declínio ou simplesmente desaparecer, mesmo porque jamais a paisagem alcançará um nível de definitivamente formada.³¹⁰

Duas referências necessárias: a primeira relacionada aos centros históricos, invocados como o testemunho de um espaço autêntico de um modo definitivamente destruído pelo desenvolvimento moderno. Tais espaços poderão estar atrelados a diferentes narrativas históricas, conforme a interpretação específica de grupos sociais diferenciados. Então, o grupo que conseguir recuperar o espaço histórico, nele se estabelecerá, reivindicando necessariamente o espaço físico dessa narrativa, protegendo essa área como sua, e deste modo excluindo outros grupos do ambiente construído. Por vezes criam novas leis de proteção deste ambiente construído, contra a reestruturação das cidades, não só para defender o espaço físico como memória da cultura do passado, mas também como defesa eficaz dos seus próprios interesses, em geral puramente comerciais.

A segunda, diz respeito a uma modalidade de consumo, teoricamente mais espiritual do que material, ligada a observação da natureza em áreas urbanizadas, porém não compactadas. Trata-se do mercado da natureza intocada, como tentativa de fuga da paisagem cultural, às vezes suturada e excessivamente moderna, quando marcada pela ausência de autenticidade. Essas construções literalmente devoram, privatizam e elitizam a paisagem natural, privatizando remanescentes das matas, e outros tantos valores imateriais, como a harmonia derivada das coisas que são belas, indicando e estabelecendo uma clara e cara cultura do consumo dos lugares naturais.

A questão é, dentro dessas realidades, explicar a quem

³⁰⁹ ZUKIN, loc. cit.

³¹⁰ ZUKIN, op. cit., p. 108.

compete definir quando a paisagem passa a tratar-se apenas de uma mercadoria capaz de ser reproduzida; ou quem tem o direito de ditar o modo pelo qual o espaço será visto e analisado, e a quem será atribuído o direito de ocupá-lo ?

2.4 Os valores estéticos e a cidade

A cidade pode ser vista como arte, no sentido espacial, mormente em se considerando a Arquitetura como possibilidade de arte visual, e também porque as cidades ostentam de alguma forma a história da criação local.

Noutro caminho, sobretudo em se considerando possível a incidência de uma filosofia imaginária urbana, consubstanciada no modo como os habitantes da cidade, sob um paradigma temporal, inventam formas da vida urbana, objetivando o atingimento de qualidade e bem-estar, pode e deve a cidade, desvinculada do sentido de arte, vincular-se ao sentido do estético.

Os acontecimentos políticos que vão determinar as formas externas da cidade, nem sempre, sob o prisma de valoração estética, representam o ponto de união entre a realidade espacial e a dimensão do SER coletivo urbano, como o seu verdadeiro intérprete, segundo as nossas próprias dimensões históricas e modos incipientes de participação. Quando se diz que uma determinada forma de criação artística individual é única, é porque a imaginação criadora do artista ali está expressa de maneira completa. A cidade, no que pertine aos seus valores estéticos, também mantém diálogos, é inventada, rivaliza e interroga os arquitetos, os planejadores e o Estado, enfim todos os seus operadores físicos, a fim de validar tal imaginação criadora. Esta forma de validade não é o produto da criação coletiva de seus habitantes, mas apenas grandes exercícios grupais de experiências estéticas, resultantes do viver cotidiano, já que a estética, será sempre a consequência de um fazer, de manipulação da matéria. Assim, o sentido da estética urbana será sempre derivado da construção. Quando dizemos que a proposta estética do imaginário urbano advém das formas arquitetônicas da cidade, estamos apenas reafirmando as

conseqüências de um objeto concebido e produzido por um especialista, sem a participação do cidadão. Haverá portanto outra forma de se aquilatar a estética urbana e seus valores. Esta outra modalidade é aquela fornecida pela construção de formas puramente imaginárias dos usuários das cidades, ou seja, os seus moradores.

Trata-se de compreender, resgatar e preservar não só os elementos materiais ligados ao bem-estar das pessoas, mas compreender também as construções e formas imaginárias que estão nas mentes dos cidadãos, como a melhor maneira de fruição de seus espaços vividos e vitais, isolada ou de maneira comunitária, como temporalização da sua cidadania. Isso é diferente das materialidades puramente construídas, por tratar-se do exame da essência das coisas, nas suas manifestações sensíveis.

Esses valores e atributos estão no histórico e no novo, na parte moderna, não-histórica, veloz e intrépida e sempre inacabada nas cidades; mas também estão nas designações evocativas do afeto, seja ele patriótico ou meramente cidadão, de amor pela terra e expressão de como deva ela ser e se parecer ou aquilo que se queria que fosse, como decorrência de uma estética coletiva.

As cidades ostentam lugares proibidos e permitidos e que se transformam, ora por estarem abandonados, ora como recuperados e noutras ocasiões por receberem utilidades, na percepção coletiva, derivadas no embelezamento em todas as suas forma.

A cidade passa a ser olhada como um conjunto de espaços públicos, objeto do embelezamento e funcionabilidade pela ação do poder público; depois, volta-se a olhá-la como uma forma de arte, inventada pelos seus moradores, em função da estética ou da feiúra construída pelos seus usuários e não pelas condições impostas pelo mercado, no sentido de menos ou mais valia da propriedade.

Dessas maneiras a cidade vai mudando, como muda a vida urbana diária, seus pontos de vista, por vezes sob a ação da imaginação, afetando-a em novas formas e maneiras. Assim, a cidade vai crescendo e expandindo as suas fronteiras, cotidianamente, sobretudo determinando

qualidade de vida e bem-estar, espalhadas e diluídas como má, regular, boa ou ótima, conforme conte com ruas generosas, espaços, passeios urbanos e vegetação, isto é, condições subjetivas de uso da cidade.

Essas condições também demarcam uma competência para viver a cidade, não só pelo fato do natural ser afetado pelo construído, mas também como demarcação de um processo de ocupação do espaço histórico, condição de entendimento de cada fase de seu desenvolvimento; da mesma maneira, a percepção dos relacionamentos da vida diária do corpo da cidade com meio físico que a circunda, tanto em relação ao cuidado com a degradação estética desses objetos materiais, sob o prisma geográfico, histórico, ambiental, físico e afetivo.

Uma cidade não é apenas topográfica, porque não vive só realidade, já que representa também as utópicas formas imaginárias de seus cidadãos, seus devaneios, ilusões desilusões; é lugar , com locais privilegiados para determinados usos; mas também o lugar dos excluídos, com locais despojados de qualquer normalidade, coletiva ou individual, soma de partes diurnas e noturnas e emoções correlatas e diferenciadas.

O físico e o abstrato passam a conviver como meramente figurativos da retórica urbana de imagens sedutoras ou aterradoras da cidade, tão-só como cidade imaginada, seu mais forte registro. Na atualidade, a denominada era da cultura, leva a vida cotidiana, mais do que nunca, a encontrar-se com o grande e emblemático ofuscamento da globalização; é a era do simbolismo urbano concreto, muito mais como a imagem de uma forma de ser, seus fantasmas e fantasias, do que a marca de um lugar como espaço territorial; agora é íntima a relação entre o ambiente coletivo como a vida interior de cada um.

Embora seja ilimitada a nossa capacidade de modificar o meio ambiente exterior, é limitada a nossa capacidade de interiorizar a feiúra, como fenômeno explicável que independe de comprovação empírica. Ora, na vida diária incidem fatos, idéias e projetos que dão direção às metáforas urbanas, nem sempre apoiadas e direcionadas de conformidade com uma retórica do bem-estar, que tem como cenário de fundo a memória urbana e as práticas sociais cotidianas mais razoáveis. Do mesmo modo

que acontecem bons fatos sociais, boas idéias e projetos, é justo indagar das soluções para evitar que se subestime as possibilidades de desencanto das condutas cidadãs, como efeito imaginário sobre o que deve acontecer no cotidiano da cidade, já que as possibilidades se alternam, e vivem uns processos de urbanização semelhante a um mercado ambulante, eis que associado simultaneamente ao passado, à modernidade e à recuperação espacial pós-modernista.

Sob o prisma da estética necessariamente estamos obrigados a pensar a cidade a partir de outros pontos de vista e dimensões culturais, objetivando compreender as suas evidências abstratas, e simbólicas que indicam estrutura da realidade social.

O sentido é o de detectar quais os laços dos diferentes grupos com as metáforas urbanas, suas segmentações e representações, em razão do espaço físico que cada um ocupa e seus particulares modos de viver, realizar e assumir a cidade como sua. Parece-nos que esta é a direção correta para a introdução, quando necessária, de mudanças nos modos de ver todas as disciplinas que, agregadas como cultura, incidem sobre o espaço físico.

Para entender tais laços, também é necessário estudar as narrativas que os diferentes grupos contam e fazem de si mesmo, suas complexas redes de construções sociais e, sobretudo, a história das mentalidades que prevalecem na confecção e no esquecimento dos diferentes modos estéticos da cidade, fazendo ou fazendo fazer as suas valorações, com ou sem a participação e cooperação da maioria.

Também é elaborar um sistema e um rito de comunicação urbana, de narrativas de conduta, capazes de determinar o pensar a cidade, com base na sua memória, real ou transferida, de acertos e desacertos, objetivando reproduzi-los ou não.

Ao mesmo tempo, a partir da dimensão estética, podemos pensar no político e suas variantes de funcionamento, seja como forma de autoritarismo, pela imposição da hierarquia do enobrecimento, seja em razão da pretensão de organizar e ordenar não somente as palavras do seu discurso, mas as formas e modelos da exclusão social, no meio ambiente

urbano. Constrói-se um emblema político sobre uma dimensão estética, consubstanciado na realidade urbana de múltiplas, perversas e impressionantes variações, de onde se desprendem efeitos da circulação do modelo, e suas afirmações, alcançando o sentido referencial da cultura.

Os efeitos dessa “realidade”, por fim, influenciam a própria memória do centro do poder, agora para o estabelecimento das novas “metáforas oficiais” de justificativas para explicar o inexplicável, que as diversas instâncias do poder costumam utilizar para dizer e contar a sua engenharia da felicidade.

2.5 A sociedade e a valorização econômica do espaço

A forma mais elementar de estabelecimento de um intercâmbio material na relação sociedade/espaço é, de um lado a sociedade organizando-se com o objetivo de suprir suas próprias necessidades, e assim delimitando a organização do trabalho, dos modos produção e de outro o espaço local onde incide um substrato, imediato e essencial, expresso e representado pelos recursos naturais e a natureza em geral, resplandecendo o trabalho humano como a principal categoria; a busca é pela apropriação dos recursos da natureza, com o propósito de agregar a eles forma e valor de utilidade à vida humana, humanizando a natureza do ambiente, num interminável processo de apropriação, transformação e submissão, tão-só para a satisfação das necessidades humanas e geração de riquezas.³¹¹

Nos estágios mais primitivos da aventura humana sobre o planeta Terra, a sociedade limitava-se a retirar da natureza tudo aquilo que lhe fosse oferecido de maneira imediata, de fácil acesso com o emprego de técnicas simples e rudimentares, próprias para desenvolvimento de uma atividade meramente coletora, como meio de subsistência, que atribuía ao espaço a condição de riqueza disponível.³¹²

Nessa fase, a mobilidade era a característica mais notável da

³¹¹ MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderlei Messias da. A valorização do espaço. 4.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999. p. 74-75, 196 p.

sociedade, razão pela qual a apropriação espacial reflete contornos imprecisos, próprios da transitoriedade dos processos de fixação.

Tal modo de viver redundava na configuração “portátil” da habitação e de trabalho, razão da incoerência de uma apropriação espacial que fosse capaz de transpor os limites diretamente associados à existência de recursos de consumo imediato. Vale dizer que a busca por novos espaços era intermitente, inibindo a designação de uma cultura sedentária e de apego ao solo, impossibilitando qualquer espécie de valorização espacial.³¹³

Em razão do desenvolvimento histórico, que determinou o abandono da vida nômade, com a fixação e povoamento, aquele relacionamento anterior entre a sociedade e o espaço alterou-se profundamente, porquanto ainda que tal pudesse representar a exaustão das áreas destinadas à coleta, a natureza agora é vista não só como o objeto, mas como meio de trabalho. As alterações seguintes vão se manifestar em novas necessidades do consumo e nas modalidades de organização social, razão pela qual o intercâmbio com a natureza torna-se mais complexo, mesmo porque aumenta a quantidade trabalho humano sobre o espaço vivenciado, aumentando a produção. São novas técnicas de cultivo, utilização de novos instrumentos, modos de armazenamento e beneficiamento, além da domesticação de criação de animais, são demonstrações inequívocas de dominação sobre o meio, base de novas organizações sociais de diversificação dos meio produtivos. O passo seguinte é a separação do entre o trabalho agrícola, as atividades de caça e pesca, a pequena indústria doméstica, as atividades bélicas, as atividades de chefia e as religiosas e outras tantas de maior o menor importância. Por outro lado, tornam-se complexas as relações intercomunitárias, com o surgimento dos instrumentos de estratificação social e de dominação pela posse da terra, fazendo desaparecer o sentido de relações igualitárias. O ápice desse processo conduz à constituição do Estado, para depois ser colocada a questão da fronteiras no centro dos relacionamentos entre os

³¹² MORAES; COSTA, op. cit., p. 76.

³¹³ MORAES; COSTA, op. cit., p. 77.

povos.³¹⁴

A origem está justamente nos excedentes disponíveis para um regime de trocas naturais, quando se permuta um produto excedente pelo seu equivalente diferenciado. Este quadro conduz ao esboço de uma nova divisão territorial, fundada na produção. Assim, quando uma determinada atividade domina as delimitações espaciais, em relação à produção, e circulação, tais limites tendem a se tornar mais rígidos. É o inevitável surgimento de limites demarcatórios das atividades dos diferentes grupos, e portanto, o nível mais apurado em relação ao espaço, da sociedade organizada em Estado, cuja malha cultural veio sendo tecida ao longo do tempo, como patrimônio comum. Agora a idéia de espaço passa a se confundir com a noção de território, causa das infundáveis guerras expansionistas da Antigüidade. Tal processo não pode ser catalogado como de valorização espacial, porque relacionado tão-só à pilhagem e à dominação, incluindo a própria população. Organizava-se, ademais, um sistema de coleta de tributos, privilegiando alguns dos setores produtivos e a perenização de alguns dos traços culturais do povo invasor, de modo que toda a perda posterior, resultante da decadência ou desaparecimento significava perda de território, escravos, cidades e riquezas.³¹⁵

Mesmo se for levado em consideração o surgimento de reinos e impérios na África, Ásia e Europa, bem como a “urbanização” dela decorrente, a idéia permaneceu a mesma, eis que a prática imperialista na história antiga é sempre a mesma, derivada de processos de expropriação territorial e espoliação de meios produtivos, como regra e forma de gestão do espaço conquistado, idéia de que uma relação sociedade/espaço que funda-se na apropriação territorial e não na sua valorização.³¹⁶

Durante o feudalismo e uma certa estabilidade que dele decorreu, as transformações verificavam-se menos como decorrência de guerras e mais em razão do crescimento dos burgos. Assim, a produção agrícola autárquica dos senhores feudais, competia com a pequena propriedade camponesa e a incipiente produção artesanal dos burgos,

³¹⁴ MORAES; COSTA, op. cit., p. 78-79.

³¹⁵ MORAES; COSTA, op. cit., p. 80-81.

marcas da intensificação do comércio e os equivalentes de troca em moeda cunhada, estrutura fundamental que na Europa, pelo menos se estendeu até o século XV, como expressão de uma era pré-capitalista, configurada pela ausência de uma história universal, já que o contato entre as civilizações era esporádico e tênue.

O desenvolvimento comercial a partir do século XV, com expansão das trocas em dinheiro, em substituição àquelas naturais, com estímulo à produção de excedentes e desenvolvimento das corporações de artesões dos burgos, sobretudo no nível regional, vai determinar a desintegração da ordem feudal. Com a expansão do comércio e aumento da produtividade, a sociedade se organiza não mais para produzir os valores-de-uso, mas para a produção de valores-de-troca, ou seja, as mercadorias.³¹⁷

A tendência seguinte é a coesão dos produtores urbanos em torno das corporações de ofícios, além das “guildas”³¹⁸ mercantis de comerciantes, como evidências de uma considerável alteração no meio produtivo, eis que além do fortalecimento do comércio e sua generalização nos campos e cidades em escala internacional, fortaleceram-se as casas bancárias, generalizando-se a circulação da moeda e os empréstimos mediante o pagamento de juros. A expansão das cidades vai guardar estreita relação com a generalização da produção de mercadorias, atingindo inclusive os novos territórios descobertos e apropriados, como forma particular de valorização de novas terras. De um lado, começou a se esboçar a supremacia das cidades em relação ao campo, com plena separação entre ambos, aliás modo de separação do trabalho e indicativo da supremacia do capital mercantil sobre o rural. É a fase necessária e anterior ao capitalismo, que se desenvolverá plenamente a partir do século XVIII, com sua estrutura própria de produção, centrada na acumulação de capital em razão da produção industrial em larga escala e exploração do

³¹⁶ MORAES; COSTA, op. cit., p. 81.

³¹⁷ MORAES; COSTA, op. cit., p. 82.

³¹⁸ “Guilda: Associação de mutualidade constituída na Idade Média entre as corporações de operários, artesãos, negociantes ou artistas” (FERREIRA, op. cit., verbete).

trabalho assalariado.³¹⁹

Neste processo transforma-se radicalmente a relação homem/natureza, ora em razão da produção em larga escala, que amplia a quantidade de produtos e diversifica o consumo, ora em decorrência da introdução de novas tecnologias de acesso à utilização de recursos naturais, acentuando o processo de apropriação das agora denominadas matérias-primas, como um processo social generalizado. As formas de existência nas cidades são então marcadas, primeiro pela busca incessante de lucro, como decorrência lógica da ampliação constante do volume de mercadorias produzidas, cujo resultado é a urbanização e expansão do território e do consumo, com um processo amplo de desnaturalização da sociedade. Neste sentido as transformações na relação homem/natureza são também eminentemente culturais, eis que é evidente a separação entre o homem, a natureza e a sociedade em geral, acentuando-se, como conseqüência da inevitável e crescente apropriação dos recursos naturais, um intenso processo de modificação do ambiente. São os comprometimentos das coberturas florestais, dos rios e do solo, em razão dos anos seguidos de exploração descuidada. A urbanização também desponta como o agente da maior importância na alteração do meio, sobretudo pela incorporação de áreas ainda virgens, num processo sem precedentes de socialização geral da natureza, em que de um lado o capital particular promove reservas, incluindo os recursos ali contidos, tão-só almejando a valorização econômica futura e o Estado – nem sempre – de outro, procurando preservar-lhe o aspecto natural primitivo.

A conseqüência geral desse processo é o surgimento de uma segunda natureza, qual seja a natureza humanizada, modificada, transformada e reduzida em objeto geral da exploração pelo capital, razão pela qual o espaço e os recursos naturais nele contidos são progressivamente engolidos pela mercantilização, quando a propriedade privada do solo transforma-se na maior expressão do processo histórico de separação entre os homens e “seu” espaço. Esta trajetória vai desde a vida rural até a complexidade da sociabilidade metropolitana, transpondo o

³¹⁹ MORAES; COSTA, op. cit., p. 84 – 85.

sentido homem/lugar, para atingir um sentido de sociedade global/espço/global.³²⁰

³²⁰ MORAES; COSTA, *op. cit.*, p. 88-89.

2.6 A fisionomia da cidade

A despeito da tendência da atualidade de buscar-se a valorização do espaço tão-só no seu sentido econômico, cremos na importância e na possibilidade de atribuir-se um valor à fisionomia da cidade e sobretudo na possibilidade de modificá-la sempre que necessário ao resguardo da qualidade de vida e bem-estar das pessoas, sobretudo porque a paisagem urbana merece ser vista e lembrada, pelo seu conjunto de elementos, como algo que nos dê prazer, sobretudo porque podemos dar forma visual à cidade, com o propósito de preservar ou estabelecer o belo urbano.

O ponto de partida passa ser então o olhar. Olhar a cidade pode dar prazer ou desprazer ainda que o panorama possa ser o mais comum. Como obra arquitetônica, a cidade é apenas uma construção em grande escala; é uma grande construção no espaço, percebida como tal no transcorrer de períodos longos de tempo.³²¹

Ocorre que o desenho de uma cidade não utiliza seqüências limitadas ou mesmo controladas, porquanto em ocasiões diferentes, seguindo a visão de planejadores diferentes e objetivando atingir pessoas diferentes, de épocas diferentes, serve-se de seqüências interrompidas, depois retomadas, abandonadas, invertidas e atravessadas. Então, por de trás de uma paisagem aparentemente insignificante, incidem outros cenários a serem explorados, sobretudo em relação ao seu entorno, ao conjunto de relações de seus arredores, às seqüências de elementos que conduzem à lembrança de experiências passadas, porque “cada cidadão tem vastas associações com alguma parte da sua cidade, a imagem de cada um está impregnada de lembranças e significados”.³²²

Vale lembrar que os elementos móveis de uma cidade, as pessoas e suas atividades, representam um grau de importância tão grande quanto os seus desdobramentos físicos e partes estacionárias, porque as pessoas não são os meros observadores, mas a parte principal do

³²¹ LYNCH, Kevin. A imagem da cidade. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 1, 226 p.

fenômeno.

Em geral, a percepção da cidade, em relação ao seu usuário, é feita de maneira parcial, fragmentária, pouco abrangente, misturando considerações de outras naturezas, porque é um objeto percebido e desfrutado por pessoas de classes sociais e características diferenciadas e diversas. Também é o produto de construtores, cada um com razões e motivações próprias, ora para mudar, ora para não permitir que se modifiquem as estruturas. Isso faz com que a cidade, em linhas gerais, possa restar estável por algum período de tempo; não obstante, a sua característica é estar em constante processo de modificação dos seus detalhes. Assim, “não há resultado final, mas apenas uma contínua sucessão de fases”.³²³

Não é possível controlar completamente o crescimento e os contornos da cidade, razão pela qual lhe dar a forma objetivando atender ao prazer dos sentidos, como condição essencial de bem-estar de seus usuários é tarefa que se aproxima das artes, porém com elas, como a música, a arquitetura e as letras, não se confunde.

Um ambiente urbano belo e aprazível por inteiro constitui uma singularidade ou até uma impossibilidade, ou seja em termos de beleza, a cidade, no geral, estará dividida em fragmentos agradáveis, partes menos bonitas e áreas de feiúra. Isso não parece surpreender a maioria das pessoas, que inclusive não direcionam difusamente um esforço mais consistente para examinar o que significa viver em cada um desses ambientes. Primeiro porque as pessoas estão conscientes da eloquência das feiúras do mundo em que vivem, ou das feiúras que o mundo têm, como a sujeira, a fumaça, os congestionamentos, o caos na autoconstrução e, principalmente, na monotonia da cidade. Depois, porque fazem questão de não direcionar suas consciências para o valor potencial da harmonia dos entornos, como prazer cotidiano, como refúgio espiritual permanente, base valiosa para o desenvolvimento individual, e por fim, como uma extensão do significado da palavra riqueza.

³²² LYNCH, loc. cit.

³²³ LYNCH, op. cit., p. 2.

Claro que uma boa imagem ambiental vai oferecer ao seu usuário em sentimento de segurança emocional, porque estabelece uma relação de harmonia entre ele e o mundo que o rodeia e envolve. É o oposto do sentimento de medo que a desorientação espacial causa nos grandes centros urbanos. Isso que estamos abordando significa o “o doce sentimento da terra natal, mais forte quando não apenas esta é familiar, mas característica”.³²⁴

Esse ambiente característico não oferece apenas segurança, porque e principalmente também reforça a profundidade e intensidade das relações humanas. A vida está longe ser impossível nos centros urbanos, nas cidades pós-modernas, mesmo porque, “potencialmente a cidade é em si o símbolo poderoso de uma sociedade complexa”³²⁵, o que não se poderia dizer de um entorno desorganizado e descaracterizado, a ponto de causar uma tensão intolerável aos que estão familiarizados com ele.

O que procuramos não é uma ordem definitiva, mas uma ordem que, por ser aberta e flexível, possa ser passível de continuidade no seu desenvolvimento.

A coerência ou não da fisionomia de uma cidade pode manifestar-se de muitas maneiras.

O primeiro aspecto vai dizer respeito a um objeto real de coisa ordenada de pouca significação na imagem mental do usuário, porque já adquirida como identidade e organização através de uma longa familiaridade. É um processo constante de interação, ocasião em que a imagem pode variar de significado conforme a visão de observadores diferentes.

Depois, um objeto olhado como novo, sob o ponto de vista do observador, pode dar a impressão de ter uma identidade sólida devido às suas próprias características físicas, como por exemplo as cidades banhadas pelo mar, em relação aos que são provenientes do interior, e o interior na visão dos litorâneos.

Por fim, certa dose de arrogância quando investidos na nossa

³²⁴ LYNCH, op. cit., p. 5.

³²⁵ LYNCH, loc. cit.

condição de manipuladores do ambiente físico, mormente quando a intervenção, à base de interações com agentes externos, almeja produzir uma nova imagem ambiental no espaço.

Teoricamente, o que deveria interessar aos planejadores da fisionomia da cidade, passando por cima de preferências individuais, por mais interessantes que possam ser, são as imagens consensuais montadas pelo grupo, porque comuns a um número significativo de observadores, e que poderiam determinar as prevalências na criação ou manutenção de um ambiente que venha a ser utilizado por muitas pessoas, já que tudo pode ser organizado em torno de um conjunto de pontos focais, abstratos, reais, fixos ou móveis e fragmentados em regiões designadas e interligadas por caminhos possíveis. Os métodos são os mais variados, já que inesgotáveis os indicadores potenciais que o homem pode selecionar para diferenciar seu mundo.

O espaço urbano, por sua vez, é extremamente enfático quando promove e revela as múltiplas conexões dos sentidos que são atribuídos à espacialidade, já que incorpora a mudança e a permanência, o caos e a ordem, o belo e o feio, tudo agregado numa dinâmica comum, como sentido e natureza do processo. Não obstante, se examinado somente do ponto de vista físico, esse processo ostenta basicamente dois elementos primordiais: a expansão contínua e a crescente diferenciação na malha urbana, ambos como veiculadores da mudança e da transformação, agindo conjugados e simultâneos. Porém, não compõem um conjunto ordenado, harmônico, e não se apresentam como comprometidos com uma lógica e racionalidade explícita.³²⁶

A lógica aqui mencionada diz respeito a um sentido de promoção de renovação sempre geral e previsível. É comum o novo se instalar sobre frações espaciais que nos períodos anteriores também foram representativos de mudanças. Ora, tal fato demonstra que o processo além de contínuo, não é uniformizador; ao contrário, acaba criando cada vez mais, maiores diferenciações na malha urbana, principalmente na

³²⁶ HAESBAERT, Rogério. Territórios alternativos. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002. p.88, 186 p.

paisagem, nos usos predominantes e nas leituras simbólicas incorporadas como marcas de espaços determinados. Ocorre então uma constante e “permanente migração na metrópole, que se estende hoje muito além da mobilidade pura e simples de seus habitantes Trata-se de um constante rearranjo de valores, formas e significados”.³²⁷

Para tanto, tudo será expressão nos “ritos da renovação”, representados e presentes na permanente construção, desconstrução e destruição, das quais a cidade é a testemunha cotidiana, tudo realizado para que possa ela continuar crescendo, e para que possa ser assegurada a sua potência.

Ocorre que o avanço, ditado pelo crescimento, não se materializa regrado por uma lógica interna; ao contrário, se processa reproduzindo “ilogicidade”, já que o avanço “não se faz através de um “continuum” regular e padronizado. As redes metropolitanas se estendem amplamente, fazendo aflorar ou capturando estruturas fora de seus limites físicos imediatamente contínuos”.³²⁸

É a criação dos espaços que representam os hiatos e intervalos, que convivem dentro dessas extensões.

Segundo Rogério Haersbaert:

Esse é o mais eloqüente argumento contra o isomorfismo dos planos urbanísticos ou ainda contra aqueles que crêem que, no capitalismo, o espaço seja produzido homogeneamente. Generaliza-se, sim, determinados tipos de relações, determinados significados, mas não com o sentido de reproduzir uma homogeneização coordenada e globalizante, pois a crescente diferenciação e segmentação são características desse processo.³²⁹

No espaço urbano incidirão as grandes diferenciações, com a criação dos espaços singulares e distribuição desigual de serviços e equipamentos públicos. Para além dessa configuração meramente física, uma complexa rede de relações entre grupos diferenciados, traçando laços de identidade com o espaço que ocupam, território de lutas, de formas de

³²⁷ HAESBAERT, op. cit., p. 89.

³²⁸ HAESBAERT, loc. cit.

³²⁹ HAESBAERT, loc. cit.

apropriação e garantias de permanência.

Isso quer representar a essência de uma ligação que se estabelece no tempo, atrelada à identidade histórica no espaço, cuja apropriação se formalizará concreta ou abstratamente como local aonde irão se distribuir os marcos orientadores das práticas sociais, próprias de cada grupo.

Os diferentes grupos se definem pelas características das relações e ligações que estabelecem, cuja variabilidade de forma marcará a dinâmica identitária do espaço urbano, sobretudo como base da afirmação territorial de cada um, razão de uma realidade que exige permanente mudança.

A conseqüência é o progressivo crescimento, sempre diferenciado do espaço urbano. Tal crescimento, será concomitantemente acompanhado pelo surgimento de novos segmentos, com anseios e tensões que lhe serão próprios, derivados e gerados pelo processo político prevalente, pelo resultado econômico e pela relação do grupo com a sua cultura. Dessa forma o mito do anonimato na cidade é colocado em questão, porque : “somos estranhos uns aos outros, mas buscamos constantemente resguardar um espaço dentro da urbe onde sejamos comuns e conhecidos, onde nosso signo encontre reciprocidade” .³³⁰

Trata-se de verdadeira demarcação territorial, cujos limites são constantemente alterados pela dinâmica interna dos segmentos envolvidos, pelas incidências econômicas, políticas e culturais e pela constante instrumentalização institucional que a propriedade vai criando.

Interessante referência promove Rogério Haesbaert, quando sustenta a existência de espaços urbanos que adjetivou de convivência permitida para todos os grupos. No entanto, a despeito da “permissão”, nesses lugares do espaço urbano cada grupo se apresenta segundo o seu signo de referência, mormente como maneira de promover a exclusão dos demais, de tal modo que é possível, como acentua Rogério Haesbaert, o estabelecimento de matrizes interconectadas que associem códigos sociais a determinados territórios urbanos. Portanto, prossegue, a segmentação

também incide fora dos guetos, porque ainda que dispersos em determinadas áreas geográficas e sem a conotação ou propósito de segregar, firmam-se grupos identitários no espaço urbano, promovendo seus signos como a maneira de vestir, o código verbal e o rol de aspirações sociais. Em geral, são grupos que ostentam algum tipo de privilégio e que por isso, não os restringem e nem os confinam em seus domínios espaciais, porque essa dispersão constitui afirmação de seu prestígio.³³¹

Importa ainda acrescentar que considerando o espaço urbano como fonte e condição fundamental para constituição dos grupos que corresponderão àquele ocupado efetivamente, serão naturais os cenários de disputas, avanços e recuos, marcas necessárias à reprodução das dinâmicas sociais urbanas.

Em que pese o teor dessas variáveis, a questão de fundo não está só relacionada à manutenção desses espaços reprodutores, mas também à conquista e a garantia de que novas frentes se abrirão.

Neste quadro inexorável, para verdadeiramente marcar a fisionomia da cidade restarão o controle e cuidado com as áreas realmente comuns, livres, públicas, abertas e desocupadas. São as praças, as ruas e os equipamentos de lazer e de serviços e a manutenção das coberturas arbóreas, sobretudo impedindo que prevaleçam nessas áreas tão-só os interesses das conquistas grupais.

Ainda no dizer de Rogério Hesbaert, esta tarefa tem na racionalidade *strictu sensu* o compromisso com o funcional, maximizando as eficiências e racionalizando os usos, para que os espaços assim projetos apresentem “um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar”. Então, se tal dinâmica for conduzida ao extremo, a tendência será a de criar os espaços sem vida, nos arremedos de convivência urbana, sem qualquer espécie de ambigüidade, com as aparências urbanas apresentando apenas aquilo que lhe outorgaram.³³²

Mais uma síntese ainda é possível. Para tanto basta encarar o

³³⁰ HAESBAERT, *op. cit.*, p. 94.

³³¹ HAESBAERT, *loc. cit.*

espaço urbano como um produto e pano de fundo do desenrolar de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio e o controle espacial e a sua apropriação simbólica, “ora conjugados, e mutuamente reforçados ora desconectados e contraditoriamente articulados” .³³³ A variação, derivada da conformidade com as classes sociais de sua origem, também determina, nessa perspectiva, uma grande e correspondente simultaneidade de eventos, vivências e múltiplos territórios, fato que nos obriga e requisitar escolhas, destinos e opções territoriais, como marcos do poder das nossas identidades. Nesse sentido, o resultado é de grande complexidade porquanto aponta um verdadeiro sentido multiterritorial de um único espaço urbano.

Por fim, no exame da fisionomia da cidade, também é oportuno salientar que nem sempre a destinação e a identificação cultural dos espaços urbanos permanece imune a controvérsias existenciais. Isso porque, novas destinações espaciais poderão causar, na mudança, perdas significativas e irreparáveis de referências aglutinadoras e simbólicas de valores de identidades, sobretudo porque as pessoas, na medida que não mais se identificam simbolicamente, perdem o referencial de afeto com os lugares em que vivem. A conseqüência para aqueles que assim perdem a referência cultural no espaço urbano passa a ser a estranha identificação com vários lugares simultaneamente; é momento em que o valor exclusivamente econômico se multilocaliza e passa a preponderar como o dominante político do território sem vinculação ou controle, no desigual embate de forças antes referido, em que grupos e até indivíduos tentam dominar, influenciar e mesmo controlar pessoas, fenômenos e os relacionamentos, somente à base da dominação espacial.

2.7 A paisagem preferida

Em geral a vista preferida é aquela que aponta para uma paisagem mais distante, aonde incidam água, vegetação e espaços,

³³² HAESBAERT, op. cit., p. 99.

³³³ HAESBAERT, op. cit., p. 121.

ocorrências que as pessoas citam com carinho e prazer, porque com clareza vislumbram a importância dessas amplitudes para o seu bem-estar. As vistas amplas, então, além do prazer, também provocam a emoção, razão pela qual acessar a experiência panorâmica não cansa e integra as expectativas da maioria dos usuários da cidade.³³⁴

O caos e desarranjo não se coadunam com essas expectativas. Seria possível que na cidade atual essas experiências se tornassem mais comuns, mediante a organização das características internas dos elementos urbanos, em última análise da paisagem estática ou em movimento?

A referência a uma paisagem em movimento diz respeito à possibilidade de que o cenário físico, embora imóvel, determina ambientes diferentes, até mesmo em relação ao tempo. Por isso, a vista da cidade à noite, de perto ou de longe, com as suas luzes indicando beleza, movimento, agitação e sossego também pode se enquadrar como paisagem que agrada o espírito.

A constatação mais evidente para definir a paisagem preferida é aquela decorrente da imagem de que o lugar observado não é apenas passagem, mas um local bom para se viver, já que o sistema urbano não se mostra desconexo pela heterogeneidade estrutural, que alterna beleza, monotonia e feiúra, limpeza com sujeira e odores, ou seja, a paisagem deve representar que a cidade, nas suas partes essenciais, é plenamente habitável, consoante seu próprio e individual modelo.

Outro elemento a considerar é o pertinente ao simbolismo que a paisagem reflete através do seu arranjo, representado pelas palavras, novo, velho, histórico, limpo, sujo, vivo, sem vida, suas correspondentes importâncias, como respostas aos contrastes dos cenários urbanos, como os do espaço, usos, status, idades e definições.

A paisagem que agrada é aquela que agrada ao espírito, porque retrata um ambiente por onde fluem as pessoas e as suas imagens agradáveis, derivadas e indicadas pelos seus sentidos, sobretudo da visão, do olfato e da audição, como efeitos dos objetos físicos perceptíveis, mais ou menos abrangentes, mais ou menos impositivos e mais ou menos

³³⁴ LYNCH, op. cit., p. 22; p. 49.

diferenciados.

Kevin Lynch, na obra “A Imagem da Cidade”, embora estudando e examinando, sob o prisma paisagístico e exclusivamente físico, três cidades norte-americanas, Boston, Jersey City e Los Angeles, fornece importantes indicativos para a base configurativa da paisagem agradável de uma cidade.

Primeiramente, anota que toda a cidade ostenta uma imagem pública que é o resultado de muitas imagens individuais. Então, é bastante provável que possam existir muitas imagens públicas, cada qual criada por um número considerável de cidadãos, os quais esperam e desejam que todo o indivíduo atue com sucesso sobre o ambiente, inclusive cooperando com os demais. Embora cada imagem individual possa ser adjetivada de única, possuindo conteúdos que nunca ou então muito raramente se exteriorizam, de algum modo culminam por convergir e se aproximar da imagem pública.³³⁵

Reconhecendo que existem outras influências atuantes no processo de imaginabilidade da cidade, como o significado social de cada área, sua função e sua história cultural, buscou ele na sua análise, estabelecer e delinear apenas o papel da forma em si.

Para tanto, aduz que o conteúdo das formas físicas das imagens projetadas pelos usuários da cidade, dizem respeito, basicamente a cinco tipos de elementos: as vias, os limites, os bairros, os pontos nodais e os marcos, todos, aliás, aparecendo e reaparecendo em muitos tipos de imagens ambientais.³³⁶

Examinado as variáveis, começa definindo as vias, como “os canais de circulação ao longo dos quais o observador se locomove de modo habitual, ocasional ou potencial. Podem ser ruas, alamedas, linhas de trânsito, canais, ferrovias”. Para muitas das pessoas que entrevistou, as vias são os elementos urbanos, predominantes da sua imagem, mesmo que o grau de importância variasse conforme o grau de conhecimento da área, já que ao se locomoverem através delas vão ao mesmo tempo observando a

³³⁵ LYNCH, op. cit., p. 51.

³³⁶ LYNCH, loc. cit.

cidade e examinado como está sendo promovida a organização dos outros elementos.³³⁷

Certas vias podem tornar-se características importantes de maneiras diferentes. Por isso, o trajeto habitual vai ser sempre uma das influências mais importantes e poderosas na concepção da imagem individual. Da mesma maneira as vias de acesso e as vias expressas traduzem imagens paisagísticas de importância capital. Por outro lado, os obstáculos ao tráfego, podem em alguns casos tornar a estrutura mais clara, concentrando a circulação em alguns canais apropriados, desde que compatíveis com a configuração dominante. Também a concentração de hábitos e atividades especiais numa rua pode aumentar seu grau de importância aos olhos do observador, como, por exemplo o caso do comércio especializado, lazer e entretenimento.³³⁸ Vias que sugerem largura ou estreiteza no momento e nas condições apropriadas, sobretudo em relação ao conceito de vias principais largas, de prevalência à circulação de automóveis e vias secundárias e estreitas de destinação, pelo menos teórica, à circulação de pessoas. Ainda, a textura da pavimentação reflete importância na formação da imagem paisagística, tanto em relação à coerência da estreiteza ou largura da via, como no pertinente a maior ou menor velocidade que tal textura faculta na circulação dos automotores.

Os detalhes de arborização se prestam para reforçar a imagem de uma rua; assim como a sua qualidade direcional ao longo de seu percurso, quando pode ser facialmente diferenciada de seu contrário, ou seja de onde vem e para onde leva, destinos claros que dão ao observador um senso de direção, condições que imprimem a cada via uma identidade mais forte. Um problema acentuado diz respeito à correta administração das interseções, cruzamentos ou rotatórias, objetivando afastar características confusas perturbadoras. Uma rotatória com muitas vias de acesso intercaladas a breves intervalos ao redor de curva não diferenciada. Os cruzamentos caóticos que se multiplicam, fazem perder a continuidade do corredor espacial, sobretudo quando não são produtos de acidentes da

³³⁷ LYNCH, loc. cit.

³³⁸ LYNCH, op. cit., p.56.

história, mas das escolhas contemporâneas ainda mais confusas.³³⁹

A categoria seguinte são os limites, que Lynch define como “os elementos lineares não considerados como ruas: são geralmente as fronteiras entre dois tipos de área. Funcionam como referências laterais”.³⁴⁰

Parecem mais fortes os limites que apresentam forma contínua e não podem ser atravessados, como os rios, ou outros limites com água, por exemplo, com grandes espaços abertos e linhas curvas etc. Qualquer limite aquático é de conhecimento geral e sempre lembrado por causa das atividades especiais ali realizadas. Tais espaços, quando bem tratados, sobretudo quando a visão da água não é obstruída, transmite ao observador, pela proeminência espacial, uma imagem satisfatória da inteireza e racionalidade da cidade. Inobstante as características da continuidade e visibilidade, que são cruciais, os limites não são impenetráveis, porque muitos representam costuras, muito mais do que meras barreiras que isolam, ao longo da qual duas áreas se unem de modo claro e inequívoco. Por exemplo as áreas mais baixas em relação à colina acima. Qualquer acidente geográfico natural pode perfeitamente se prestar à condição de limite, desde que, bem arranjado e bem tratado urbanisticamente. Por fim, muitas vezes, os limites são as próprias vias, que podem ser pensadas como fronteiras em áreas de cultura urbana diferenciadas, eis que a diversidade, os contrastes e a diferenciação de eventos ao longo da linha são as suas característica mais marcantes.³⁴¹

Depois, Lynch analisa os bairros, que define como:

áreas relativamente grandes na cidade, nas quais o observador pode penetrar mentalmente e que possuem algumas características em comum. Podem ser reconhecidos internamente às vezes usados como referências externas – como, por exemplo, quando uma pessoa passa por eles ou os atravessa.³⁴²

As características físicas dos bairros consistem numa

³³⁹ LYNCH, op. cit., p. 65.

³⁴⁰ LYNCH, op. cit., p. 69.

³⁴¹ LYNCH, op. cit., p. 71-72.

³⁴² LYNCH, op. cit., p. 74.

infinidade de variações de componentes, como textura, espaço, forma, detalhe, símbolo, tipo de construção, usos, atividades, habitantes, estados de conservação, a ponto de se lhe poder atribuir continuidades temáticas, mormente quando falta ou incide, ornamentação, cores e em especial a manutenção da vista da linha do horizonte. Ademais, estes indicadores não são meramente visuais, porque também o barulho ou silêncio são componentes importantes da configuração das características do bairro.³⁴³

Em geral, as características típicas de um bairro são imaginadas e reconhecidas através de um grupo, que corresponderá a uma unidade temática. Assim esta unidade poderá acolher ruas íngremes ou estreitas; ruas com calçamento de pedras, casas de dimensões médias; pedestres, tranqüilidade que pode de imediato ser reconhecida, apesar de todas as diferenças de uso, status ou modelo.

As conotações sociais são de grande relevância na definição da imagem relacionada ao bairro, eis que a veiculação a classes estará associada ao bairro em que incidem. Às vezes o que se nota é certo exagero na atenção que se dá aos bairros das classes mais elevadas, resultando na magnificação da importância dos elementos que ali incidem, conferindo-lhes identidade estereotipada. Alguns bairros são introvertidos e voltados para si mesmos, com escassas referências de ligação com o resto da cidade e outros elementos de seu entorno. Outros podem ser inegavelmente extrovertidos, com características marcantes e associações históricas veementes, incluindo a própria conformação topográfica, parecendo levar a própria cidade a flutuar ao seu redor. Por fim, alguns bairros são únicos, eis que ocupam uma região com exclusividade, razão pela qual por onde quer que nos desloquemos, dentro desses limites, estaremos trilhando área reconhecível.

O passo seguinte é o exame dos pontos nodais que “são os focos estratégicos nos quais o observador pode entrar; são, tipicamente, conexões de vias ou concentrações de alguma característica”.³⁴⁴

São os pontos na imagem da cidade, que podem ser praças e

³⁴³ LYNCH, op. cit., p. 75.

³⁴⁴ LYNCH, op. cit., p. 82.

jardins, formas lineares de certa amplitude, as estações e os terminais de passageiros e mesmo bairros inteiros, que determinam junções e concentrações temáticas. Assim como os bairros, os pontos nodais podem ser introvertidos ou extrovertidos, conforme indiquem pouco ou muito na medida em que as pessoas estão em seus interiores. Uma praça poderá ser extremamente acolhedora, diferenciada e complexa, contrastando com o caráter às vezes estreito e sinuoso da cidade a sua volta.³⁴⁵

Por derradeiro, os marcos, que são

pontos de referência considerados externos ao observador; são apenas elementos físicos cuja escala pode ser bastante variável. [...] a principal característica física dessa classe é a singularidade, algum aspecto que seja único no contexto.³⁴⁶

Tais marcos se tornam mais fáceis de identificar e mais passíveis de serem escolhidos, ora por sua importância funcional ou simbólica, às vezes agradável outras nem tanto, quando se mostram importantes em razão da forma clara em relação ao lugar que ocupam no espaço, tendo como pano de fundo uma fração ou a cidade toda, conforme estejam ou não visíveis a partir de muitos outros lugares. São, portanto, construções ou recuos espaciais naturais, escalas acolhedoras, notáveis, apenas agradáveis ou mesmo desagradáveis, permitidos ou proibidos, em contraste com o resto do contexto urbano.

Lynch assevera que esses elementos são a matéria prima da imagem ambiental da cidade, devendo ser modelados juntos para poderem redundar em uma forma que satisfaça; assim, o importante é examinar com atenção as interações possíveis, já que esses pares podem reforçar o poder de cada um ou, ao contrário, podem entrar em choque e destruir-se. Os bairros tendem a serem maiores que os outros elementos, que aliás neles se materializam e atuam em conjunto; ademais, o que parece haver na cidade são grupos de imagens, ao invés de uma única imagem abrangente, razão pela qual organiza-se uma série de níveis, cuja disposição é uma

³⁴⁵ LYNCH, op. cit., p. 86.

³⁴⁶ LYNCH, op. cit., p. 88.

necessidade num ambiente grande e complexo como é o da cidade.³⁴⁷

No centro dessas idéias está a oportunidade de transformação do nosso mundo urbano em uma paisagem onde possa incidir a nossa capacidade de imaginar coisa claras, visíveis e coerentes. Isso exige não só das autoridades, mas também dos moradores novas atitudes, em busca de novas fórmulas de reformulação do meio em que vivem, sobretudo como algo agradável ao olhar e aos olhos do espírito.

A cidade é mutável e polivalente. Um espaço de múltiplas funções, obra de muitas mãos, em tempo relativamente curto. A completa especialização e o entrelaçamento definitivos não são improváveis e indesejáveis, já que a forma deve ser descompromissada e adaptável aos objetivos e às percepções de seus cidadãos. A esperança e senso comunitário podem concretizar-se, especialmente quando os membros da sociedade, com o ambiente assim organizado, podem nele identificar-se, para nele poder impregnar seus próprios significados.

O desejável:

se desejável que um ambiente evoque imagens ricas e vívidas, também é desejável que elas sejam comunicáveis e adaptáveis às necessidades práticas em permanente mutação e que possam desenvolver-se novos agrupamento, novos significados em uma nova poesia.

Por tudo isso, necessário é um exame do urbanismo.

2.8 O urbanismo

A disciplina urbanística é na atualidade um dos imperativos mais prementes da civilização, face ao fenômeno da urbanização crescente que se verifica em toda a humanidade.³⁴⁸

O fenômeno urbano é daquele que necessita urgente atenção e disciplina, sobretudo para que o homem não se veja atingido pelo caos que se aproxima.

³⁴⁷ LYNCH, op. cit., p. 93-95.

³⁴⁸ MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 15, 331 p.

É necessário assentar um conceito técnico de urbanismo, para que “sobre esse fenômeno o homem se debruce e reflita, tentando dominá-lo em toda a sua globalidade”.³⁴⁹

O que se verifica, é que esta concepção de urbanismo se restringe aos limites de uma cidade naquilo que é entendido como perímetro urbano, sem levar em consideração as áreas de campo.

O urbanismo, como função governamental de planificação do espaço, abrange também o campo, além de preocupar-se não só com os aspectos meramente físicos do território.

O conceito vai para muito além da mera referência a alinhamentos, pavimentações, fontes etc., capítulos importantes do urbanismo, mas que não servem mais para delimitar o seu objeto, com exclusividade, já que o urbanismo não mais significa “do urbano”, mas “do território” no seu todo. Tal concepção significa que o urbanismo ultrapassou os limites da cidade, que aliás não pode ser considerada como um ente de vida autônoma, destacada do território que ocupa, para abrigar e disciplinar os espaço urbano e os rurais, incluindo os projetos e planos mais ambiciosos de estruturação regional e mesmo de todo o país.

Nesse particular, é preciso encarar o urbanismo como “a ciência da organização do espaço, para além das restritas fronteiras das cidades,... abraçando a organização global, ou seja, a organização de todo o território do país”³⁵⁰, isto é, a organização do solo em todas as formas de localização humana sobre a terra.

O importante é fixar a noção de que o urbanismo passa a ser concebido não só em termos funcionais e racionais, mas com uma preocupação fundamentalmente de desdobramentos humanos, eis que visa garantir valores espirituais, direcionado ao homem no contexto urbano, para assegurar-lhe bem-estar e qualidade de vida.

Ademais, incide aqui um significado social do urbanismo na atualidade, porque na solução dos problemas urbanos convergem múltiplos conhecimentos, como os sociológicos especializados, econômicos,

³⁴⁹ MUKAI, loc. cit.

geográficos, estatísticos, jurídicos, de engenharia sanitária, de biologia, de medicina e principalmente políticos, no sentido da eleição das prioridades.³⁵¹

Nessa essência moderna é evidente a ingerência do Poder Público em quase todos os setores e segmentos da atividade e interesses do homem. Assim, em qualquer das modalidades de execução das suas competências, o fundamental é propiciar a manifestação do destinatário do seu exercício, qual seja o homem comum, o que implica na participação permanente dos cidadãos nas decisões que afetem mais de perto os interesses comunitários. É o princípio da participação popular, reconhecido pela Constituição Federal no art. 29, inc. XII. Por outro lado, já não basta que as decisões urbanísticas assumam um caráter exclusivamente democrático, tomadas por representantes do povo conscientes das suas verdadeiras responsabilidades, tão-só para transformar e desenvolver localidades. Também é necessário investir no cidadão, dando-lhe condições de participar do processo, através de formação e informação, com o propósito de igualmente conservar, preservar e manter vivos valores e bens da comunidade, que digam respeito mais de perto à manutenção do seu bem-estar.

Um conceito jurídico de urbanismo deverá levar em consideração que a idéia básica é atingir o equilíbrio, entre os interesses públicos e o interesse privado, com a sua finalidade primordial que é a organização do território.

O equilíbrio aqui mencionado não pode dizer respeito a uma oposição entre o particular e o poder público, porque o sentido aqui se refere à finalidade primordial e o verdadeiro significado das normas urbanísticas, qual seja a de organizar o território, isto é, a boa urbanização.

De simples disciplina de planejamento das cidades, o urbanismo estendeu-se ao planejamento de regiões e depois da nação inteira. Presentemente, o urbanismo designa o planejamento do solo em

³⁵⁰ FARIA, Manuel Viega de. Elementos de Direito Urbanístico. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1977. p. 25.

todas as escalas e formas de localização humana sobre a terra, compreendendo toda a “economia territorial”, não tendo outro limite a não ser o oceano.³⁵²

Gaston Bardet indica os problemas gerais que se oferecem ao urbanista como sendo o tráfego, a higiene e o conforto, os problemas sociais e econômicos, a estética e os problemas intelectuais e espirituais, sublinhando que esses problemas não se resolvem nessa ordem imutável, configurando apenas uma classificação prática cujo principal objetivo é elucidar a escala de valores, a amplitude das questões a resolver e a definição de questões que somente podem ser enfrentadas através da uma visão global.³⁵³

Depois de afirmar que o tráfego é a manifestação mais tangível da vida urbana, por se tratar de um “conjunto das trocas de toda espécie, materiais e espirituais, entre a cidade, sua região, o vasto mundo e no interior dela própria”, ensina que traçados diferentes, perfis alongados, atravessados, simétricos ou assimétricos, alinhamentos e desdobramentos das calçadas deverão concordar com a topografia local, ajudando a caracterizar as diferentes funções das vias, como as trocas, as residências, o tráfego pesado e o leve e as caracterizações turísticas.³⁵⁴

Os problemas de higiene e conforto, “em consequência de uma admiração infantil pela técnica” com frequência são reduzidos às questões de descarga de esgotos ou destinação correta de resíduos. Claro que higiene e conforto urbanos não se resumem unicamente a esses dois tópicos. É preciso destacar a não utilização de posições não estabilizadas, como solos que possam conter água em excesso, emanações perigosas, meandros ou dunas móveis. Depois, a distribuição da água, primeira necessidade de toda a vida, cuja elevação incessantemente crescente do consumo, seja industrial ou domiciliar traz limites ao desenvolvimento das cidades, sobretudo das metrópoles, eis que nada pode assegurar por exemplo a alimentação de 50 milhões de pessoas na cidade do México, 30

³⁵¹ MUKAI, op. cit., p. 17.

³⁵² BARDET, Gaston. O urbanismo. 2.ed. Tradução Flávia Cristina S. Nascimento. Campinas, SP: Papirus, 2001. p. 33, 141, p.

³⁵³ BARDET, op. cit., p. 37.

milhões no Cairo ou 20 milhões em São Paulo. Em seguida, as condições de habitabilidade, sobretudo de regularidade de exposição ao sol, mínimo no verão e máximo de exposição no inverno, decorrente de correta orientação das fachadas, mostrando a direção mais favorável para se dar a uma rua. Também as condições exageradas de vento, sendo necessário evitar as largas avenidas no sentido de ventos violentos ou chuvosos; é conveniente incliná-las, cortá-las com cortinas de árvores e abrir meridionais em direção aos ventos frescos do poente; os bairros residenciais jamais deveriam estar à mercê dos ventos das indústrias, que encaminham fumaças tóxicas, e poeiras de toda a espécie. Quanto à aeração, até mesmo como um problema de saúde da população, indica que o verdadeiro meio de arejar, ensolarar e sanear a cidade está na sua aliança com o verde. É a cidade em meio ao verde e o verde em meio à cidade. Neste ponto em particular, os espaços livres plantados, que Bardet chama de “a terra viva”, citando Forestier, devem ser repartidos seguindo uma hierarquia harmoniosa, compreendendo um sistema de parques e reservas nacionais, regionais e parques urbanos e suburbanos, os jardins de bairro, os terrenos para a prática de esportes e até os cemitérios-jardim, constituindo uma rede isolada das poeiras, das emanações nocivas e dos perigos do tráfego. Por fim, os males crônicos das cidades modernas, contra os quais é preciso lutar: os quarteirões insalubres, os barracos miseráveis, as densidades demasiadamente fortes, o barulho, que em termos médicos talvez esteja no topo das nocividades da vida urbana e a evacuação e destinação correta de resíduos, águas servidas e dejetos.³⁵⁵

Em relação aos problemas econômicos e sociais, Bardet inicia a sua análise, aduzindo que o espaço urbano não é um simples espaço geométrico, mas um espaço social de grande complexidade, marcado pela heterogeneidade, onde incide uma multiplicidade de grupos secundários; uns possuindo base local definida e familiar, limitada e ligada a uma porção de terreno, configurando os grupos locais, a vizinhança; outros são associações pessoais fundados sobre atividades e cujos integrantes são

³⁵⁴ BARDET, op. cit., p. 38.

³⁵⁵ BARDET, op. cit., p. 42-43.

repartidos ao acaso, que pertencem ao meio exterior, às sociedades políticas, econômicas, ideológicas e cambiantes. De fato, uma aglomeração humana é composta por bairros e sub-bairros, cada qual com o seu centro e seus limites, ele em si heterogêneo, abrigando vizinhanças de classes e gêneros de vida diferentes. O afluxo de populações operárias conduziu à noção contemporânea de desumana de subúrbios e periferias a elas destinadas. A necessidade de por ordem igualmente levou a separar zonas industriais daquelas residenciais. Gradualmente se impuseram divisões em zonas de habitação coletiva, habitação individual, zonas industriais, comerciais e rurais, demonstração de um espírito separatista, excelente para afastar elementos nocivos, mas acentuando o isolamento dos mais pobres em zonas desfavoráveis. Assim, o tecido urbano deverá ser planejado objetivando impedir que a rápida valorização dos solos mais nobres torne economicamente impossível a criação de espaços livres indispensáveis.³⁵⁶

O problema de estética diz respeito a materialização plástica das necessidades humanas, considerando a cidade como “a maior obra de arte coletiva” que o homem foi capaz de conceber. A cidade é feita pelo homem e para o homem. A sua silhueta, seu colorido, o fascinante jogo do cheio e do vazio, sua escala, seus materiais, seus terrenos quando humanizados, seus gêneros de vida presentes e passados, a importância numérica de seus habitantes, tudo isso são os elementos que vão dotar a cidade de personalidade e lhe atribuir o valor estético, de beleza ou de feiúra. Assim, os “lugares altos” devem ser reservados para os edifícios espirituais, já que a estética urbana baseia-se em leis elementares da visão. Os cheios e vazios compõem-se das superfícies circulatórias, dos espaços verdes e de volumes sociais. Ora, a degradação do gosto, a perseguição arrebatada do proveito individual corrompe a unidade e beleza urbana, o que obriga a regulamentação estreita das construções particulares. O aprisionamento das administrações pelas classes mais poderosas também é veículo de submissão dos padrões de gosto, incluindo as edificações públicas, que facilite a amplitude da visão, economize o

³⁵⁶ BARDET, op. cit., p. 47.

tráfego e faça renascer o sentimento comunitário.³⁵⁷

Por fim os problemas intelectuais e espirituais. Nessa análise, Bardet inicia afirmando que o homo faber acreditou no materialismo como a fonte de todo progresso. Na Renascença, o homem descobriu o humano, voltando o olhar em direção a si mesmo, pondo-se a adorar-se enquanto criador, ao invés de permanecer se conduzindo como uma criatura submetida à ordem da Criação. A instauração de uma cidade sem Deus, voltada de maneira absoluta tão-só para o fim de representação da perfeição humana exclusivamente terrestre. Mais tarde, a seu ver, “a histeria industrial” e o movimento de centralização negligenciaram todos os valores humanos profundos. Todos reconhecem a impossibilidade de se “organizar” um paraíso sobre a terra e que não obstante não há outra solução prática para os problemas sociais que não o amor ao próximo e a caridade. Para conduzir o homem à substituição do ódio, a avareza e a inveja pelo amor ao próximo e pela caridade, um enorme trabalho de educação inferior e exterior está para ser empreendido. Reencontrar os quadros à altura do homem, sua hierarquia, fazendo todos nele viver nas melhores condições possíveis, sobretudo em razão do desbrochar espiritual é quiçá a missão mais elevada do urbanismo e dos urbanistas, “que devem ser convocadores de almas”.³⁵⁸

2.9 A urbanização brasileira

O geógrafo Vidal de la Blache e o economista Werner Sombart, citados por Gaston Bardet, ressaltaram que do século VI até o ano de 1800 – durante doze séculos – a população da Europa jamais chegou a ultrapassar os 180 milhões de habitantes. Ora, de 1800 a 1914 – em pouco mais de um século essa população elevou-se de 180 milhões para 460 milhões. A esse vertiginoso crescimento some-se um superávit de 100 milhões de ocidentais que afluíram para a América. Em três gerações, deu-se o advento das massas, fenômeno em que a multidão sucedeu aos

³⁵⁷ BARDET, op. cit., p 49-50.

³⁵⁸ BARDET, op. cit., p. 52.

grupos, como afirma Gaston Bardet. O volume da população triplicou, razão pela qual os grupos locais concentraram-se em aglomerações a serviço da grande indústria. É o fenômeno da urbanização, ou como insiste Gaston Bardet, o fenômeno do “repleto”. Tudo está repleto. Nada é suficientemente grande para conter as multidões: nem as cidades, nem os edifícios, nem os lugares, mesmo porque encontrar um lugar passou a ser o problema de todos os momentos. É a era e época das massas, do colossal, do coletivo e de se contar grandes números.³⁵⁹

Segundo Edésio Fernandes, o processo de crescimento urbano intensivo no Brasil acompanhou a industrialização do país, a chamada “Revolução de 1930”, época em que menos de 30% da população viviam em cidades, causando e provocando drásticas transformações sócio-econômicas e espaciais.³⁶⁰

A partir de meados de 1950, boa parte das riquezas da economia nacional têm sido geradas nas áreas urbanas, incluindo, em que pese os problemas financeiros do país, um lugar de destaque dentre as nações no que pertine à dimensão do nosso produto nacional bruto.

Em que pese uma queda considerável na migração rural-urbana, havida desde a década de 80, certo é que a população urbana no Brasil continua apresentando taxas de crescimento consideradas altas, sobretudo nas áreas metropolitanas.³⁶¹

O resultado desse processo de simultânea industrialização e urbanização, é uma intensa concentração econômica que continua determinando um processo de exclusão política e espacial de grande parte da população.

Edésio Fernandes alerta que na atualidade esse processo de exclusão, quase como uma nota comum às principais cidades brasileiras, tem determinado o cerco das áreas modernas e em geral centrais, pelas ocupações e loteamentos periféricos, irregulares, ou clandestinos, onde impera a autoconstrução, como regra. Mesmo nas áreas ditas nobres e

³⁵⁹ BARDET, op. cit., p. 7.

³⁶⁰ FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (org.) Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 3-14, p. 3, 232 p.

ricas, construções de grande estilo e sofisticação convivem e coexistem com áreas de favelização precárias, resultantes de invasões de áreas públicas ou privadas. Estima-se que 40% do domínio privado nas cidades encontra-se vazio, tão-só com o propósito da especulação, depois da incidência da urbanização à custa das ações estatais.³⁶²

Verifica-se intensa desigualdade, tanto no que se refere à prestação sócio-espacial, quanto na distribuição dos equipamentos de consumo coletivo. Independente da localização, verifica-se que as áreas onde se concentram as populações mais pobres são as que apresentam as maiores deficiências no que pertine aos sistemas de drenagem e saneamento, equipamentos de saúde e educação; áreas de lazer e espaços verdes. Além do déficit habitacional grandioso, estimado em mais de 10 milhões de unidades, tal padrão de urbanização tem redundado em impactos e danos ambientais significativos, com reflexos severos em toda a cidade e não só nos locais mais pobres. Mais dois fenômenos ainda podem ser agregados a esse quadro. O primeiro diz respeito a um aumento generalizado da pobreza urbana, sobretudo nas últimas duas décadas, estimando-se que mais de 15 milhões de brasileiros vivem em condições de pobreza absoluta nas cidades brasileiras, o que faz aumentar a violência nas maiores cidades do país. O segundo se refere à importância da economia informal urbana, reconhecida como uma estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos. Em razão da intensidade, complexidade e variedade, o processo de urbanização, na visão de Edésio Fernandes é o fenômeno social mais importante no Brasil contemporâneo.³⁶³

A questão urbana brasileira tem sido considerada como

o resultado dinâmico de uma articulação complexa – e altamente contraditória – entre as forças econômicas, políticas e culturais através das quais tanto as cidades como o campo tem sido redefinido segundo os imperativos da atual etapa de acumulação capitalista no plano mundial.³⁶⁴

³⁶¹ FERNANDES, loc. cit.

³⁶² FERNANDES, op. cit., p. 3-4.

³⁶³ FERNANDES, op. cit., p. 4.

O sentido de que a urbanização na atualidade se destina à produção de formas espaciais específicas de apoio à criação das relações sociais necessárias à reprodução do capital é quase o produto de uma certeza. A ênfase especial tem sido centrada nos papéis nesse processo reservados aos agentes e instituições sociais e políticas, mais precisamente de um lado o Estado e de outro os movimentos sociais urbanos, restando à legislação, ou à formação de uma legislação, um papel secundário marginal e externo, às vezes autônomo, como fenômeno apenas indiretamente relacionado e associado ao processo social de construção e produção do espaço urbano.

A base de tal raciocínio é a ideologia dos direitos privados, inclusive como ideologia de interpretação utilizada pelos poderes públicos; é aquele conhecido individualismo, que pensa a cidade apenas como a área limitada e integrada por lotes demarcados, onde incide a propriedade privada dos indivíduos. Pode-se então falar num legalismo liberal que não vai além de atribuir poucos e minguados poderes administrativos às autoridades públicas, a serem utilizados no controle do crescimento urbano, com base nas responsabilidades de manutenção do bem-estar social.

Por isso é possível se falar num processo de produção legislativa vinculada a interesses que levam à acumulação de capitais nas cidades brasileiras, a partir de exclusões deliberadas da grande maioria dos habitantes das cidades, que ficam alijados quanto ao poder falar e dizer do conteúdo das suas próprias indagações e respostas a respeito das alternativas de bem-estar na vida cotidiana.

O processo de urbanização no nosso país teve início nos anos 30, justamente quando o Estado partia para as suas tentativas de rompimento com as dependências externas, sobretudo através da “substituição de importações”. O ápice desse processo ocorreu nas décadas de 60 e 70, quando acentuaram-se dramaticamente as mudanças produzidas pelas transformações industriais, conjugadas à urbanização

³⁶⁴ FERNANDES, Edésio. Direito e Urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org.) Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 203-232, p. 204.

intensa que então completava 30 anos. Esses fatores determinaram, não por acaso, uma estrutura sócio-espacial essencialmente urbana, assim como impactos ambientais de grande relevância, porquanto, seguindo os resultados do Censo de 1991, aproximadamente 80% da população total, então estimada em 147 milhões de habitantes – viviam nas cidades. O mesmo Censo demonstrou que, considerando que o Produto Nacional Bruto (PNB) brasileiro ocupa o 10º lugar no mundo, devido ao marcante desenvolvimento de sua indústria de transformação e à crescente exportação de produtos industrializados, cresceu o percentual da população economicamente ativa, incluindo maior participação das mulheres, dos menores e dos mais velhos e aposentados, com significativa mudança de distribuição da população ativa entre os setores secundários e terciários, que congregam e acolhem um maior número de trabalhadores.³⁶⁵

Essas transformações das estruturas sociais e econômicas, combinadas com os padrões resultantes da urbanização, também se prestaram para a produção de um aumento dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais existentes, podendo-se afirmar que de fato o “crescimento industrial foi sustentado a custo da manutenção e reprodução da pobreza social”, o que pode ser constatado pela consulta aos dados referentes à renda mensal per capita, tempo de trabalho, expectativa de vida, taxas de mortalidade, consumo de alimentos, níveis de educação, acesso a equipamentos, serviços e instalações de consumo coletivo etc.³⁶⁶

Os processos de industrialização e urbanização no Brasil são coincidentes, tanto em termos econômicos e sociais, como nos seus desdobramentos espaciais, derivando no fenômeno da metropolização, isto é “a concentração massiva de população, produção e consumo em e ao redor de algumas poucas grandes cidades”, sendo que dados recentes indicam que aproximadamente 45% da população brasileira urbana vive hoje em nove dessas grandes cidades – as Regiões Metropolitanas – que no seu conjunto cobrem menos de 1% (hum por cento) do território nacional,

³⁶⁵ FERNANDES, op. cit., p. 207.

³⁶⁶ FERNANDES, op. cit., p. 208.

de 8,5 milhões de km².³⁶⁷

Tal concentração de pessoas e atividades econômicas redundava em conseqüências severas, tanto em relação aos desdobramentos negativos sobre o ambiente, como no que pertine a ocorrência de graves problemas sociais, que incidem imediata e diretamente sobre a qualidade de vida e bem-estar das pessoas.

Ocorre também que a taxa de crescimento da população urbana tem sido maior do que o total da população; a população metropolitana vem crescendo em ritmo mais acelerado do que a população urbana, o que conduz à conclusão de que os problemas resultantes desse processo tendem a se agravar.

Nesse ponto em particular, cremos oportuno abordar esse processo de urbanização, em relação ao desenvolvimento e a dependência, sobretudo porque o nosso país ainda não integra o rol dos países ditos desenvolvidos.

Em concreto, em 1950, as populações da América do Norte e da Europa representavam, respectivamente 6,7% e 15,7% da população mundial; essas proporções caíram para 5% e 9, 1%, em 2000. Ao contrário, a Ásia, sem a antiga União Soviética, que em 1950 englobava 23% da espécie humana, totalizou 61,8% em 2000. Ora, uma vez correlacionados esses dados e a sua evolução, com as estruturas econômico-políticas em escala mundial e a deterioração da qualidade de vida nos locais e regiões de maior crescimento demográfico, explica-se o interesse crescente sobre temas como o controle da natalidade e o processo de urbanização, já que o espetacular crescimento da população urbana e as formas espaciais que adota, vêm carregados de significação social e política.³⁶⁸

Em primeiro lugar, urbanização e desenvolvimento econômico parecem unidos. Numa pesquisa elaborada por Brian J.L. Berry e citada por Castells, foram colocados quarenta e três índices de desenvolvimento econômico em torno de duas dimensões, a saber, o progresso técnico e

³⁶⁷ FERNANDES, loc. cit.

³⁶⁸ CASTELLS, op. cit., p. 77-78.

econômico. O resultado foi o de correlações negativas, eis que quanto maior o nível econômico e tecnológico, menor o crescimento demográfico, e uma positiva, na mesma situação, quanto cotejados os níveis de desenvolvimento econômico e a urbanização.³⁶⁹

Paralelamente, Castells cita uma análise elaborada por Gibbs e Martin, segundo a qual quanto mais elevadas as variáveis relativas à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico e pluralidade de trocas exteriores das sociedades, maior a porcentagem de população em zonas metropolitanas. Contudo, essa pesquisa não fornece explicação para o processo e para outra constatação importante, que é “a da aceleração do crescimento urbano nas regiões “subdesenvolvidas”, com um ritmo superior à arrancada urbana dos países industrializados, e isto, sem crescimento concomitante”.³⁷⁰

Então é errônea a interpretação que considera a urbanização como consequência imediata e mecânica do crescimento econômico, em particular da industrialização nos países “subdesenvolvidos”.

A urbanização em curso nas regiões mais pobres não é uma réplica dos processos pelos quais atravessaram os países industrializados e desenvolvidos, isto é, quando no mesmo estágio o nível de industrialização desses era mais elevado, com uma composição populacional também diferente. O fenômeno ilustrado como a cifra brasileira de 45 milhões de habitantes ocupando apenas 1,0% do território nacional, nas áreas metropolitanas de apenas 9 grandes cidades vai determinar o que se chama de “hiperurbanização”, que conota a idéia de um nível de urbanização superior ao que se poderia alcançar tendo em vista os níveis de industrialização. Trata-se de um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento, na medida em que imobiliza recursos sob a forma de investimentos não produtivos, “necessários à criação e à organização de serviços indispensáveis às grandes concentrações de população, enquanto estas não se justificam como centros de produção”³⁷¹

Ademais, a concentração num mesmo espaço, de uma

³⁶⁹ CASTELLS, op. cit., p. 78.

³⁷⁰ CASTELLS, loc. cit.

população de baixo nível de vida, aliada a uma elevada taxa de desemprego redonda em condições favoráveis ao desenvolvimento de atividades ameaçadoras das boas condições de vida de todos indistintamente.

Finalmente é preciso sublinhar que a hiperurbanização só será fonte de gastos improdutos se restar provado que os capitais investidos nos serviços públicos poderiam ter sido empregados em formas diretamente mais produtivas.

O espaço urbano brasileiro também expressa as medidas e padrões da intervenção estatal nas regulamentações das relações entre capital e trabalho.

É correto afirmar que tais intervenções devem representar políticas setoriais direcionadas à habitação, financiamentos das infra-estruturas urbanas e de transporte coletivo. Chega-se a afirmar que “longe de mudar a configuração do espaço e da sociedade, tais políticas urbanas têm agravado ainda mais as desigualdades existentes há muito entre, e no interior, das classes sociais e regiões geo-econômicas”.³⁷²

A partir da chamada “Revolução de 30” o Estado buscou assegurar uma nova divisão social do trabalho, objetivando estimular o crescimento industrial do país, buscando transferir os excedentes dos grupos sociais de exportação agrícola aos grupos industriais, como novo padrão de acumulação. Esta primeira etapa se desenvolve até meados dos anos 50, quando então, paradoxalmente, o Estado deveria também cuidar dos interesses de uma classe trabalhadora urbana, criada como resultado da sua própria intervenção. Essas tentativas de articulação de uma nova divisão social do trabalho foram determinantes para a criação do espaço urbano, porque as cidades se tornaram o centro do capital produtivo e em sua direção se dirigiu um intenso fluxo migratório, inclusive como o “exército industrial de reserva”. Esse quadro originou um intenso processo de centralização política e financeira - (que atingiu a autonomia local) - cujo objetivo era a unificação dos espaços econômicos nacionais, tão-só

³⁷¹ CASTELLS, op. cit., p. 79.

³⁷² FERNANDES, op. cit., p. 208-209.

visando a livre circulação de bens. As cidades, como sede do poder, cresceram sem que fosse estipulada uma política urbana de importância, já que ao próprio Estado era deferida a tarefa de sustentar um pacto social sutil e tenso, razão pela qual não era de seu interesse permitir mudanças mais profundas na estrutura fundiária vigente.³⁷³

A segunda etapa desse processo se desenvolve a partir do anos 50 e se consolida com os militares a contar de 1964. É a fase da internacionalização do capital industrial do país, com nova divisão, agora internacional, do trabalho, com profundos reflexos na urbanização. Novamente as cidades passam a representar essa nova estrutura de classes que agora inclui uma classe média importante, uma classe trabalhadora e um “exército de reserva” cada vez maior. Aumenta a circulação de bens, como decorrência do mercado criado pelas classes média e alta, bem como a gama de serviços proporcionados pelo Estado e o desenvolvimento o urbano no seu todo. Em contrapartida, proliferam as favelas e os assentamentos irregulares, mostrando a outra face desse processo. Por razões eminentemente políticas o poder do Estado e suas finanças são então dirigidos no sentido da satisfação dos interesses e das demandas das classes rica e média. O que se viu então foi a expansão das periferias para os segmentos pobres, com custo econômico mínimo, a custo social elevado, haja vista a total falta de estrutura, cuja responsabilidade era transferida ao Estado. Tal padrão de desenvolvimento urbano manteve em funcionamento um processo especulativo sem precedentes, pois em geral grandes reservas de terrenos urbanos foram mantidos vazios. Nesse particular, Edésio Fernandes também cita que neste período

nas três principais Regiões Metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – calcula-se que, enquanto 30% das áreas urbanizadas são mantidas vazias, cerca de 30% da população vive em favelas, outros 30% em zonas ilegais (quer dizer em loteamentos não autorizados) enquanto aproximadamente 20% são inquilinos e somente 10% são formalmente proprietários.³⁷⁴

³⁷³ FERNANDES, op cit, p. 210.

³⁷⁴ FERNANDES, loc. cit.

Na década de 70 ocorre a massiva penetração do capital internacional, ocasião em que o Estado, além de mediar a industrialização e a urbanização, dá início a um processo de intervenção no espaço urbano visando capitalizar os serviços, que passaram a ser prestados sob uma lógica empresarial. Novamente o Estado, ignorando os mais pobres, vai satisfazer as demandas dos grupos mais favorecidos. O mais importante exemplo dessa situação foi o Banco Nacional de Habitação - BNH – concebido para proporcionar moradia aos mais pobres, que acabou operando como um banco, impondo taxas muito altas e, em consequência, excluindo a maioria da população do acesso à moradias patrocinadas pelo governo. Pela conjugação dessas razões, o espaço urbano brasileiro retrata as suas estruturas econômicas e a sua correspondente formação social, basicamente a expressão das relações trabalhistas que determinaram a urbanização da economia e da sociedade.³⁷⁵

É neste contexto de insuportável desnível entre ricos e pobres e de severas diferenças regionais, razão de uma separação do Estado e o resto da população, que desde a década de 80 os movimentos sociais tentam unificar os menos favorecidos, envolvendo inclusive a classe média, cada vez mais empobrecida, como novo meio especificamente urbano de redefinir as relações entre o estado e a sociedade civil.

2.10 A pobreza e o pobre urbano

Um relatório do Banco Mundial, datado de 1988 estimou que mais de 900 milhões de indivíduos em todo o mundo vivem em estado de “pobreza absoluta”. O mesmo documento definiu esse estado como caracterizado por “desnutrição, analfabetismo, doenças, esperança de vida curta e altas taxas de mortalidade infantil”. Provavelmente, quase um bilhão de homens, mulheres e crianças vivem ao longo de uma margem de subsistência que, embora não lhes ameace a vida, impede a obtenção de

³⁷⁵ FERNANDES, op. cit., p. 211.

um pouco mais do que apenas as necessidades mínimas.³⁷⁶

Dessa maneira, a vida de quase dois bilhões dos quase cinco bilhões de habitantes da terra à época do relatório era limitada por condições de pobreza extrema; por outro lado, a degradação ambiental e a pobreza irremediável se tornam cada vez mais ligadas a determinadas áreas geográficas que sofrem de frágeis condições ambientais. Os indivíduos mais pobres aglomeram-se cada vez mais em dois tipos de áreas: áreas rurais mais remotas e ecologicamente frágeis e as periferias de áreas urbanas cada vez maiores.³⁷⁷

A produção agrícola e, conseqüentemente, a renda média cresceram espetacularmente em muitas das regiões mais férteis e de acesso mais fácil no mundo em desenvolvimento. A estagnação da produtividade agrícola em outras áreas e a expulsão dos sem-terra de áreas que passam pelo processo de modernização rural, implicaram grandes pressões sobre os pobres, para que viessem a ocupar e explorar terras cada vez mais marginais e ecologicamente sensíveis, que antes nem sequer eram exploradas. Embora se possa dizer que tais terras não sejam impróprias para o cultivo, muitas são altamente suscetíveis à deterioração ambiental, a menos que recebam investimentos de mão-de-obra e capital para a construção de infra-estrutura adequada, ou que sejam adotadas técnicas agrícolas especialmente adaptadas. Com grande freqüência a degradação ambiental, manifestada sob as formas de erosão do solo, perda da fertilidade, desertificação e desmatamento acompanham as pressões crescentes aplicadas a essas terras vulneráveis, solapando o sustento da população já muito pobre e dependente da terra.³⁷⁸

Os números crescentes de trabalhadores agrícolas sem terra, ou quase sem terra, e de agricultores marginais sem acesso aos recursos produtivos necessários para prover o sustento próprio e de suas famílias torna-se uma grande preocupação dos círculos ligados ao

³⁷⁶ LEONARD, H. Jeffrey (org.) Meio Ambiente e pobreza: estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992. Introdução, visão geral do problema, por H. Jeffrey Leonard, p. 22, 255 p.

³⁷⁷ LEONARD, op. cit., p. 18.

³⁷⁸ LEONARD, op. cit., p. 26.

desenvolvimento, sendo que na América Latina o problema maior são os padrões injustos de distribuição de terras realmente aráveis.

Segundo estimativas recentes:

13% de todas as unidades familiares rurais nos países em desenvolvimento não possuem terras e quase 60% possuem terras insuficientes para seu sustento. Na base de um tamanho médio de unidade familiar de 5,6 indivíduos, uns estimados 935 milhões de rurícolas vivem no seio de unidades familiares que possuem um terreno exíguo demais para atender às necessidades mínimas de subsistência de alimentos e combustível.³⁷⁹

A urbanização vem, ocorrendo em um ritmo mais veloz do que em qualquer outra época na história humana e, no princípio do século XXI verifica-se que a maioria pobre do mundo em desenvolvimento está residindo em áreas urbanas. Qualquer que seja o ambiente natural, os pobres da África, Ásia e América Latina compartilham um ambiente debilitado pela pobreza, marcado pela alimentação insuficiente, moradia precária, falta de higiene e cuidados médicos, absoluta carência de bens materiais e de qualificação especializada.³⁸⁰

Na América Latina, as duas Conferências Regionais sobre a Pobreza, Cartagena das Índias, agosto de 1988, e Quito, novembro de 1990, ambas realizadas sob os auspícios do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - estimaram que, enquanto em 1960 a população pobre da região era de 110 milhões (equivalente a 51% da população), a situação rapidamente deteriorou-se na década de oitenta, sendo que 1986 verificou-se um total de 250 milhões de pessoas em condições de pobreza (correspondente a 61% da população) elevando-se o número, em 1990, para 270 milhões de pobres (62% da população); ainda segundo os dados das duas Conferências Regionais do PNUD, o país latino-americano com maior número de pobres é o Brasil, com 62,3 milhões, equivalente a 36% do total regional.³⁸¹

Quadro assim desalentador chama ainda mais a atenção para o

³⁷⁹ LEONARD, op. cit., p. 26.

³⁸⁰ LEONARD, op. cit., p. 22.

conjunto de necessidades humanas básicas, que indicará as variáveis de composição de uma definição de pobreza e identificação dos segmentos da população considerados pobres; esses podem ser tidos como “aqueles a quem não são proporcionados meio para satisfazer uma ou mais necessidades humanas básicas e para participar da vida social”.³⁸²

Com o declínio das condições de vida da maior parte da população, colhe-se a necessidade imperiosa de aprimoramento de sistemas de proteção, que dediquem maior atenção às necessidades humanas básicas, e nesse contexto, sobretudo, dos grupos vulneráveis, na busca de soluções, tanto na proteção ambiental quanto na proteção dos direitos humanos.

Apenas para exemplificar, no âmbito da proteção ambiental, a Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, julho de 1992) é categórica ao afirmar que “a pobreza e a degradação ambiental estão intimamente interligadas” e o padrão insustentável de consumo e produção agrava a pobreza e os desequilíbrios (capítulo 4, § 3). No capítulo 3, dedicado precisamente ao combate à pobreza, a Agenda 21, após ponderar que “a pobreza é um problema multidimensional complexo”, sem solução uniforme de aplicação global, a requerer programas específicos para cada país, a enfocar recursos, a produção, as questões demográficas, os cuidados de saúde e educação, os direitos da mulher, o papel dos jovens e participação democrática, juntamente com a governabilidade aprimorada (capítulo 3º, §§ 1 e 2).

A pobreza corrente e a destruição ambiental ameaçam bloquear progresso econômico e social em numerosos países em desenvolvimento. A pobreza persistente na periferia urbana é uma cicatriz visível da escassez de capital de investimento, que determina uma colossal depreciação do capital humano.

A degradação ambiental e a pobreza entram em conflito severo

³⁸¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos humanos e meio ambiente: Paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p 101, 351 p.

³⁸² TRINDADE, op. cit., p. 102.

nas áreas urbanas. As modernas indústrias de transformação, os centros comerciais e as indústrias de serviços concentram-se no centro de muitas das grandes cidades do mundo em desenvolvimento. Em volta delas, os grandes contingentes dos mais pobres urbanos se aglomerando em cidades improvisadas. Como consequência da escassez absoluta de terras apropriadas ou do alto custo das terras “beneficiadas”, as áreas urbanas periféricas vão se caracterizar por condições ambientais naturais e artificiais perigosas, como por exemplo, as áreas inundáveis, as encostas íngremes, os terrenos vazios contíguos a indústrias perigosas. São condições fisicamente precárias, muito típicas das favelas urbanas no mundo em desenvolvimento, que agravam a já marcante vulnerabilidade do pobre urbano, como os problemas relacionados ao saneamento, notadamente doenças transmitidas pela água, ou eventos naturais, a exemplo das inundações e os deslizamentos de barreiras, ou mesmo os desastres provocados pelo homem, como os incêndios urbanos e as explosões e vazamentos de produtos tóxicos em fábricas que utilizam produtos químicos. A interação entre pobreza e destruição ambiental deflagra, então uma espiral ascendente de deterioração da qualidade de vida, que ameaça também a segurança física, a saúde e o bem-estar econômico não só de muitas das pessoas mais pobres, mas de todos os habitantes das cidades indistintamente.

Ambientalistas familiarizados com a questão urbana no mundo em desenvolvimento consideram as grandes cidades como sintomas de um meio ambiente em decadência, por que se apresentam aos olhos do observador em geral apinhadas de gente, inchadas com o crescimento desordenado das favelas, trânsito difícil e congestionado, ar poluído e falta de meios de saneamento básico, tudo como consequência de um crescimento que não foi proporcional ao ambiente natural e que causou evidente desequilíbrio entre este último e o sistema humano. O gigantismo em si parece não ser o principal problema. Embora as migrações campo-cidade ainda alimentem o crescimento de cidades na Ásia e África, e nos locais de baixa produtividade e escassez de terras de boa qualidade, o rápido crescimento das grandes cidades da América Latina deve-se

principalmente ao aumento natural e não à chegada de migrantes, mesmo porque abandonar o trabalho em terras frágeis talvez seja a solução para os problemas de destruição ambiental que se verificam no campo.³⁸³

Claro está que não é tarde demais para “salvar” as cidades, embora os tipos de melhoramentos ambientais que são desejados pelas elites urbanas sejam sempre mais dispendiosos, frente aos escassos capitais para tanto.

A urbanização é a mais espetacular transformação social que ocorre nos países em desenvolvimento desde a II Guerra Mundial e, a despeito de décadas de crescimento rápido das cidades, do ponto de vista demográfico esse processo está apenas no início. Entre 1975 e 1985, a população urbana do mundo em desenvolvimento aumentou em 450 milhões. No mesmo período, o crescimento da população rural mal chegou aos 300 milhões e a maior parte desse crescimento ocorreu na China. No ano de 2010, mais de 1,2 bilhão de pessoas estarão vivendo nas cidades e, de acordo com uma projeção das Nações Unidas, apenas 7% dessa população do Terceiro Mundo serão rurais. Assim, o que se verifica é que as cidades estão crescendo a uma taxa duas vezes maior do que a das populações rurais, muito embora se notem diferenças regionais; as cidades africanas crescem a uma taxa de 6%; a América Latina é de longe a área mais urbanizada, mesmo que seja responsável por menos de um quarto da população urbana total do Terceiro Mundo.³⁸⁴

Na virada do século, o Terceiro Mundo já apresentava 37 cidades com populações de mais de 5 milhões de habitantes; seis delas na América Latina, sendo que três outras entrarão nesse rol nos próximos dez anos. Por outro lado, o inicial crescimento das cidades muito grandes, com população de mais de 5 milhões de habitantes, foi impulsionado pelas migrações. Essa expansão não é mais consequência de pessoas abandonarem o campo para tentar a sorte nas cidades. A migração há mais de 10 anos não é mais a mola propulsora do crescimento urbano na

³⁸³ CAMPBELL, Tim. Desenvolvimento urbano no terceiro mundo: dilemas ambientais e pobres urbanos. In: LEONARD, H. Jeffrey. Meio ambiente e pobreza: estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum; tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992. p. 182-206, p. 182, 255 p.

América Latina. Os pobres urbanos nascem de pais urbanos. A questão principal é encontrar maneiras de sobreviver nesse ambiente.³⁸⁵

Os pobres urbanos formam o maior grupamento econômico isolado entre os residentes urbanos do Terceiro Mundo. Segundo estimativas do Banco Mundial, baseadas na distribuição de renda, em 1975 quase três vezes mais famílias rurais do que urbanas viviam na pobreza. Como consequência das altas taxas de urbanização, esta relação na atualidade já está invertida, com mais famílias pobres nas cidades do que no campo; muitas vivendo abaixo da “linha da pobreza” – isto é, sem renda capaz para adquirir o mínimo requerido em calorias e proteínas, moradia, vestuário, higiene e outras necessidades básicas do dia-a-dia. Nas cidades latino-americanas, a proporção de habitantes pobres varia de 25% a mais de 50% das populações totais.

Boa parte do tempo da vida diária dessas pessoas são consumidas na satisfação de necessidades básicas, como arranjar água e combustível para cozinhar os alimentos. Esses afazeres requerem horas de transporte de coisas que tiram das pessoas, sobretudo das meninas a possibilidade de acessar educação elementar. Além do mais, na década de 90 a maioria dos países da América Latina experimentou declínio econômico, pesado endividamento, combinado com outros fatores como o agravamento dos níveis de nutrição e mortalidade infantil.

Por derradeiro, doenças disseminadas através da água, com origem reconhecia em condições medíocres de saúde ambiental, são responsáveis por centenas de milhares de internações hospitalares e de morte entre os pobres urbanos. Releva anotar que os meios de divulgação de massa e os movimentos ambientais não têm focalizado o problema como deveriam, porquanto direcionam suas atenções com mais vigor e frequência à destruição das florestas úmidas em países em desenvolvimento. A falta de saneamento nas residências, o que afeta muitos milhões de pobres na América Latina não têm sido em geral alvo de campanhas, ações educacionais ou mesmo de ações governamentais

³⁸⁴ CAMPBELL, op. cit., p. 184.

³⁸⁵ CAMPBELL, op. cit., p. 184-185.

mais efetivas, que as dimensões do problema exige.

2.11 Os dados do Brasil ³⁸⁶

Com uma população de 157.079.573 de habitantes em 1996, o Brasil mostrava então uma densidade bastante desigual tanto entre regiões como entre os Estados-membros. Na região Sudeste eram mais de setenta habitantes por quilometro quadrado; pouco mais de quarenta no sul, cerca de trinta na região Nordeste, sete no Centro-Oeste e três da região Norte. A densidade demográfica em Estados como o Rio de Janeiro (321,34 habitantes por quilometro quadrado) e São Paulo (137, 85) contrasta com os índices de 1, 1,5 em Estados como Roraima e Amazonas, respectivamente. Rondônia, em que pese a feição de um novo front, ostenta 5,08 habitantes por quilômetro quadrado, despontando como o Estado de ocupação mais densa numa região, como afirma Milton Santos, “onde a natureza ainda está recuando”.³⁸⁷

Na região Centro-Oeste as escassas densidades de população são decorrência de uma utilização territorial que não exige população rural numerosa, graças aos recursos da ciência, da tecnologia e da informação. Com 2,46 habitantes por quilometro quadrado, densidade semelhante ao Amapá, Mato Grosso é o Estado mais rarefeito do Centro-Oeste. Não obstante, incidem disparidades infra-regionais, porquanto Goiás apresenta 13,24 habitantes por quilometro quadrado.

O Nordeste também revela diferenças consideráveis de densidades: enquanto o Piauí tem 10,54 habitantes por quilômetro quadrado, Alagoas mostra 123,39. No conjunto o Nordeste é dez vezes mais denso que a região Norte e 4,5 vezes a do Centro-Oeste.

Nos Estados da região Sul a distribuição populacional apresenta-se mais homogênea, com densidades que oscilam entre 35 e pouco mais de 50 habitantes por quilômetro quadrado.

³⁸⁶ Os dados estatísticos aqui transcritos foram extraídos de: SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no século XXI*. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 199-243, 473 p.

³⁸⁷ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 199.

Na região Sudeste, as densidades oscilam entre 28,28 habitantes por quilômetro quadrado em Minas Gerais e 321,34 habitantes no Rio de Janeiro.

Na obra citada, Milton Santos e Maria Laura Silveira promovem a reconstrução do movimento da população, analisando o crescimento demográfico no país.

Entre 1900 e 1920, a taxa de crescimento demográfico foi de 43,1% e, entre 1920 e 1940, de 25,7%. Em 1900 as populações da região Nordeste e da Região Sudestes eram de tamanho semelhante (6.749.507 e 7.824.011), sendo que a partir de 1920 a brecha foi se ampliando em favor do Sudeste.

Entre 1940 e 1996 a população brasileira cresceu cerca de quatro vezes, passando de 41.236.315 para 157.079.53. As regiões Norte e Centro-Oeste aumentaram progressivamente sua participação no total nacional do qual a primeira representava 3,9% em 1940, 4,4% em 1970 e 7,2% em 1996, e a segunda significava 2,7%, 4,9% e 6,7% nesses mesmos anos. Essa participação relativa diminuiu no Nordeste, que passou de 35% em 1940 para 28,5% em 1996, e no Sudeste, que correspondia 44,5% em 1940 e 42,7% em 1996. Já o Sul passou de 13,9% para 15% em 1996. Trata-se de um processo de interiorização do povoamento.

Em números brutos, é positiva a evolução demográfica em todas as regiões do país, sendo que entre 1940 e 1991 a população brasileira apresentou uma taxa de crescimento superior a 25% em cada decênio. Esse crescimento acelerado é mais marcante na região Norte, que atinge 61,57% entre 1970 e 1980 e 51,57% entre 1980 e 1991, apresentando apenas 10,07% de taxa de crescimento entre 1991 a 1996. É o momento da ocupação pelas atividades modernas de áreas quase vazias como Rondônia e Roraima, o mesmo ocorrendo nos Estados do Amapá, Pará e Amazonas. Em Rondônia, a taxa de crescimento é de 331,42% entre 1970 e 1980 e de 124,77% entre 1980 e 1991. Neste último ano, o número efetivo de Rondônia que já havia sido de 30 mil habitantes em meados do século XX, já superava a marca de 1 milhão de habitantes. Roraima viveu processo semelhante, embora seus valores absolutos sejam menores. A

partir de 1970, mas sobretudo desde os anos 80, acelera-se o povoamento em razão da implantação de uma agricultura moderna. Nos Estados do Amapá, Pará e Amazonas, a taxa de crescimento demográfico superava, em alguns casos, 50% a cada dez anos entre 1970 e 1991, sendo que altas taxas já caracterizavam a situação do Amapá entre 1950 e 1960. Entre 1991 e 1996 a população da região Norte aumentou 10,07%, um valor inferior apenas ao da região Centro-Oeste, 11,57%, sendo que a taxa de crescimento das outras regiões no mesmo período oscilaram entre 5 e 7%.³⁸⁸

A região Centro-Oeste experimentou suas maiores taxas de crescimento demográfico ainda antes do que a região Norte. No período de 1950-1960 que a população cresce 74,72%. No decênio seguinte o ritmo é semelhante, para diminuir progressivamente a partir dos anos 70. Em meados do século XX apenas o Paraná experimentou um crescimento demográfico de tal magnitude, sobretudo em razão do front cafeeiro. Esse Estado aumenta sua população em 71,12%, entre 1940 e 1950 e em 103,09% entre 1950 e 1960. Com pouco mais de 1 milhão de habitantes em 1940, o Paraná vai ultrapassar, num lapso de 20 anos, a população de Pernambuco, cujo número no mesmo ano de 40 o superava em mais de duas vezes. Mas entre 1970 e 1980 o Paraná registra a menor taxa de crescimento demográfico do país, 10,75%, no momento em que as regiões Norte e Centro-Oeste vão apresentar taxas bastante elevadas, sendo o Paraná um dos grandes fornecedores de migrantes para as zonas pioneiras do Centro-Oeste da Amazônia.³⁸⁹

2.12 Um retrato das cidades brasileiras

Segundo Milton Santos, desde a revolução urbana brasileira, que foi conseqüente à revolução demográfica dos anos 50, ocorreu uma urbanização aglomerada, com o aumento do número dos núcleos com mais de 20 mil habitantes, para em seguida acontecer uma urbanização

³⁸⁸ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 201.

³⁸⁹ SANTOS; SILVEIRA, loc. cit.

concentrada, mediante a multiplicação de cidades intermediárias, para depois ser atingido o estágio da metropolização, com aumento de cidades milionárias, de grandes cidades médias, essas em torno de meio milhão de habitantes, podendo-se então falar em três níveis hierárquicos de cidade no país: um sistema metropolitano, um sistema de cidades médias e um sistema de cidades pequenas. Aumenta o número de cidades exclusivamente locais e sua força, assim como os centros regionais, sendo que essas metrópoles regionais tendem a crescer relativamente mais do que as megacidades do Sudeste. Ademais, nas regiões metropolitanas se diversificam e se avolumam as divisões do trabalho e se aprofundam processos econômicos e sociais. O tamanho da cidade vai determinar o seu papel na divisão interurbana e na divisão intra-urbana do trabalho: quanto maiores e mais populosas, mais capazes de conter uma maior lista de profissões, que deriva um tecido de inter-relações mais eficaz economicamente. Já as cidades de porte médio passam a acolher um número cada vez mais significativo de letrados e de integrantes das classes médias, responsáveis por uma produção material, industrial e agrícola que assim vai se intelectualizando. O fenômeno paralelo é que, ao lado da metropolização, concomitantemente assistimos uma desmetropolização, pois ao mesmo tempo crescem as cidades grandes e as cidades médias, ambas ostentando notáveis índices de incremento demográfico. As cidades entre 20 mil e 500 mil habitantes assistem sua população total passar de cerca de 7 milhões em 1950 para perto de 38 milhões em 1980 e 60.054.404 em 1996, enquanto as cidades de mais de 1 milhão de habitantes passam de 6,5 milhões em 1950 para 29 milhões em 1980 e 46.718.598 em 1996.³⁹⁰

2.12.1 As cidades com mais de 20 mil habitantes

As cidades com mais de 20 mil habitantes apresentam um crescimento importante no conjunto da população brasileira, porquanto passaram de pouco mais de 15% do total em 1940 para quase o dobro –

³⁹⁰ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p.202-203.

27,2%, em 1960, para 50% em 1980 e 61,42% em 1996. Esses mesmos núcleos populacionais com mais de 20 mil habitantes reuniam quase a metade – 48,53% - da população urbana em 1940, mais de três quintos – 60,33% - em 1960, mais de três quartos – 73,84% - em 1980 e 78,38% e, 1996. A população dos núcleos com mais de 20 mil habitantes aumentou 4,58 vezes entre 1950 e 1980, passando de 13.640.237 para 62.543.148 pessoas, crescendo portanto cerca de 49 milhões de habitantes. Nesse período, como a população urbana total cresce um pouco mais de 63 milhões de pessoas, se conclui que em cada cem novos habitantes urbanos, 77 se encontram em cidades com mais de 20 mil habitantes e apenas 23 em localidades menores. Enquanto a população dessas últimas é multiplicada por 3,78 entre 1950 e 1980, a das cidades maiores de 20 mil habitantes o é por 4,58. Entre 1980 e 1996, a população das cidades maiores de 20 mil habitantes cresce 1,6, ou seja 35.909.702 de pessoas, e a população urbana total aumenta mais de 41 milhões. A cada cem novos habitantes urbanos, 88 estavam em cidades com mais de 20 mil habitantes, razão pela qual é possível afirmar que “a população urbana das aglomerações com mais de 20 mil habitantes cresce mais depressa do que a população total e a população urbana do país, e o mesmo fenômeno também se verifica em escala regional”.³⁹¹

2.12.2 As cidades com mais de 100 mil habitantes

Em 1940 o Brasil contava com apenas 12 cidades com mais de 100 mil habitantes; 101 em 1980 e 146 em 1991 e 175 em 1996. As cidades com mais de 100 mil e menos de 200 mil habitantes passam de 6 em 1940 para noventa em 1996. Aquelas com população entre 200 mil e 500 mil pulam de quatro em 1940 para 61 em 1996. As cidades com mais de 500 mil habitantes que eram somente duas em 1940 somavam 24 em 1996. Em 1940 apenas seis Estados dispunham de cidades com população entre 100 mil e 200 mil moradores; em 1980 elas existiam em 15 Estados e em 1996 em 20 unidades da Federação. As cidades com população entre

³⁹¹ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 203-205.

200 mil e 500 mil que estavam presentes em apenas três Estados em 1940, evoluem para 16 em 1980 e 17 em 1996. Quanto às cidades de mais de 500 mil habitantes, havia apenas 2 em 1940, 13 em 1980 e 24 em 1996. Estavam em apenas dois Estados em 1940 e em 17 em 1996, incluindo nesse número a capital federal. O processo de concentração urbana é manifestado com clareza no Estado de São Paulo. Apenas um município com mais de 500 mil habitantes em 1940, 50, 60 e 70 (a capital). Já são três em 1980 e seis desde 1991. Entre 100 e 500 mil habitantes era apenas um em 1940, são três em 1950, seis em 1960, dezessete em 1970, vinte e nove em 1980, trinta e seis em 1991 e quarenta e quatro em 1996.³⁹²

³⁹² SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p.205-206.

2.12.3 As cidades milionárias. metropolização e desmetropolização

As cidades milionárias que eram apenas duas em 1960 – São Paulo e Rio de Janeiro – são cinco em 1970, dez em 1980 e cerca de 15 em 2000. O fenômeno da macrourbanização e metropolização ocorrido nas últimas décadas determinou concentração da população e da pobreza, rarefação rural e dispersão geográfica das classes médias. Assim, parcela considerável da população vai instalar-se nas Regiões Metropolitanas, cabendo às nove regiões um percentual no conjunto da população brasileira da ordem de 29,01% em 1996. Em 1980 havia apenas quatro cidades com mais de meio milhão de habitantes, fora das nove Regiões Metropolitanas. Elas são 9 em 1991 e 12 em 1996. Essas aglomerações, contando com Brasília, Manaus e Goiânia, agora na casa de 1 milhão de habitantes, além de Campinas, São Luís do Maranhão, Natal, Teresina e Campo Grande, somavam 5,11 milhões de habitantes em 1980 e 7,428 milhões em 1991, o que representa um acréscimo de 44,23%, bem superior ao registrado pelas nove Regiões Metropolitanas, que foi de 22,33%.³⁹³

Em relação às metrópoles, em decorrência da sua própria composição orgânica de capital e do espaço, continuam recebendo populações pobres e sem qualquer preparo, marcando a metropolização também, como afirma Milton Santos, como “involução”, porquanto a qualidade de vida poderá melhorar somente nas cidades médias.³⁹⁴ Dessa maneira, a economia urbana poderá ir se desenvolvendo sem maiores custos e investimentos em infra-estrutura, já que somente as atividades hegemônicas podem exigir renovações no espaço construído. Então é possível asseverar que o custo das grandes cidades tende a baixar, porque muitas indústrias hegemônicas já estão instaladas nas periferias das megalópoles, das metrópoles e mesmo das cidades médias. Paralelamente mais um fenômeno se dá, qual seja o da consolidação de uma metrópole não propriamente fabril mas informacional. Trata-se de São Paulo, que já não tem mais o seu papel metropolitano definido por ser a capital da

³⁹³ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 207-208.

³⁹⁴ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 209.

indústria, mas por ser a capital relacional, o centro da coleta, armazenamento, classificação e até manipulação da informação, utilizadas pelos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política e da sociedade que absorve e concentra esse papel de poder decisório.³⁹⁵

2.13 As cidades e a rede urbana brasileira. Tendências

2.13.1 As conferências da ONU: a Agenda 21 e a Agenda 21 Brasileira

A Conferência de Estocolmo, realizada sob os auspícios da ONU em 1972, foi a primeira a tratar das relações do homem e meio ambiente e teve como principal objetivo a conscientização mundial sobre a importância de se promover a limpeza do ar nos grandes centros urbanos, a limpeza dos rios nas bacias hidrográficas mais povoadas e o combate à poluição marinha.³⁹⁶ Como se vê poluição foi a palavra-chave em Estocolmo, podendo-se também afirmar que a temática assim apresentada originou-se não só como derivativo da industrialização e o esgotamento de matérias primas, mas, em boa parte, de questões relacionadas à urbanização.

Na ocasião, preocupavam a comunidade internacional as condições alarmantes de higiene e saneamento em áreas de grande concentração populacional, situadas sobretudo em regiões muito desenvolvidas e a questão relacionada à preservação dos recursos naturais, temas aliás que foram formalmente aceitos pelos países participantes da conferência, que culminou com a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente.³⁹⁷

A partir de então, a questão ambiental tornou-se uma preocupação verdadeiramente global, passando a fazer parte definitivamente das negociações internacionais. O primeiro e principal reflexo foi a criação de um mecanismo institucional para tratar das

³⁹⁵ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 209-210.

³⁹⁶ SEBRAE. A Questão ambiental: o que todo o empresário precisa saber. Brasília, DF, 1996. p. 17, 146 p. Coordenação Newton de Castro, (consultores) Arnaldo Augusto Setti, Sueli Correa de Faria; edição de texto José Humberto Mancuso.

questões ambientais no âmbito das Nações Unidas. Assim, em 1972 surge o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi, Kenya.

Os cientistas participantes da Conferência de Estocolmo preocuparam-se fundamentalmente com o crescimento populacional e seus reflexos no meio urbano, o aumento dos níveis de poluição e o esgotamento das fontes de recursos naturais, sendo que em 1982, no Kenya, quando das comemorações dos dez anos daquele encontro, entrou em cena uma nova e mais preocupante constatação, qual seja o agravamento considerável daquelas questões em âmbito global, excedendo em algumas regiões a capacidade de assimilação da natureza, agora incluindo a preocupação com os limites de absorção dos resíduos das atividades humanas, de controle mais difícil e complicado.

A questão passou a ser tratada pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU e por iniciativa do PNUMA, em 1983, que, com o apoio de consultores internacionais e realização de audiências públicas em todos os continentes levantou aspectos importantes do problema.

A Comissão projetou que a população mundial poderá estabilizar-se por volta de 2010 em 14 bilhões de habitantes, como escala máxima, 10,5 bilhões como escala média e 8 bilhões no mínimo, indicando ainda que 90% do acréscimo populacional, até a estabilização, ocorrerá nos países mais pobres. Daí o alerta de que a crise urbana, que então atingia os países em desenvolvimento, no futuro próximo atingirá intensidade alarmante. Também acrescentou que o crescimento da pobreza exercerá maior pressão sobre o meio ambiente, indicando a redução da disponibilidade de água para as atividades humanas como um dos mais graves e previsíveis problemas ambientais do século XXI, sublinhando, ademais a grande disparidade ente os níveis de consumo de recursos nos países industrializados e naqueles em desenvolvimento, eis que 25% da população mundial consomem 75% da energia primária, 75% dos metais e

³⁹⁷ SEBRAE, loc. cit.

60% dos alimentos produzidos no mundo.³⁹⁸

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente produziu em 1987 o relatório “Nosso Futuro Comum”, importantíssimo documento na busca do equilíbrio entre desenvolvimento e preservação do ambiente, destacando nele o conceito de desenvolvimento sustentável, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

Após a divulgação do Relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, as Nações Unidas convocaram para junho de 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujo objetivo foi discutir suas conclusões e propostas, a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável, e ainda comemorar os 20 anos da Conferência de Estocolmo.

A Conferência do Rio, contou com participação de representantes de 178 países, 112 Chefes de Estados e se constituiu no maior evento desse tipo já realizado, razão pela qual as Nações Unidas passaram a denominá-lo Conferência de Cúpula da Terra; participaram ainda cerca de 30 mil pessoas do Fórum Global, uma conferência paralela reunindo setores independentes da sociedade. Trata-se de um acontecimento considerado um marco na história da Humanidade, pela contribuição dada às mudanças no estilo de nosso desenvolvimento, tendo em vista as gerações futuras. O evento oficial produziu documentos fundamentais ao conceito de desenvolvimento sustentável dentre os quais, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Carta da Terra, que, embora sem força legal, é constituída por 27 princípios básicos, na busca de uma nova e justa ordem global ambiental; a Declaração sobre Florestas; a Convenção sobre a Diversidade Biológica, cujos objetivos são a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a visão justa e equitativa dos benefícios alcançados pela utilização de recursos genéticos; a convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, com a proposta de estabilizar os

³⁹⁸ SEBRAE, op. cit., p. 18.

níveis de concentração dos “gases estufa” e a Agenda 21, que consiste num amplo programa de ação com a finalidade de dar efeito prático aos princípios aprovados na Declaração do Rio, contendo os compromissos acordados pelos países signatários, que assumiram o desafio de incorporar em suas políticas públicas, diretrizes rumo ao desenvolvimento sustentável.³⁹⁹

Para dar cumprimento ao compromisso assumido, foi criada por decreto presidencial a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, - CPDS – que tem como principal atribuição coordenar o processo de elaboração e implementação da Agenda 21 Brasileira, não como um documento de governo, mas um produto de consenso entre os diversos setores da sociedade brasileira.⁴⁰⁰

A Agenda 21 Brasileira –Bases para a Discussão - foi elaborada a partir de seis documentos temáticos produzidos durante o primeiro semestre de 1999, quando da realização de oficinas de trabalho e seminários sobre os temas escolhidos, com a participação de aproximadamente 800 representantes de diferentes setores da sociedade de todas as regiões do país.

Consta da Agenda 21 Nacional que na América Latina a proporção de pessoas que moram em cidades era de 61% em 1975, saltando para 76,51% no ano 2000, cifra que atingirá 84,67% no ano 2020.

O panorama brasileiro não é diferente, com 79% em 1996, 81,21% em 2000, sendo 88,94% a projeção para 2020.

O documento Habitat II, ressaltava, durante a Conferência sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1996 pela Organização das Nações Unidas em Istambul, que o processo de urbanização nos países subdesenvolvidos apresenta um quadro negativo de tendências, com destaque para o risco da não sustentabilidade da qualidade de vida, seja em razão da degradação de recursos naturais, do comprometimento do patrimônio cultural ou gestão e operação pouco cautelosa e não planejada

³⁹⁹ SEBRAE, op cit., p. 20-21.

⁴⁰⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 Brasileira: Bases para Discussão, por Washington Novaes (coord.) Otto Ribas e Pedro da Costa Novaes. Brasília: MMA/PNUD 2000. p. V (introdução), 196 p.

de seus serviços.

Na Agenda 21 Brasileira, consta que

a cidade no século 21, para ser palco de uma vida urbana sustentável, precisa superar sua degradação física, inverter a lógica hoje em vigor de lugar de consumo, em consumo (usufruto) de lugar, gerar alternativas concretas às injustiças.
401

No Brasil, as taxas elevadas e crescentes de urbanização que foram observadas nas duas últimas décadas promoveram o agravamento dos problemas urbanos, sobretudo como consequência do crescimento desordenado e concentrado, da ausência ou mesmo carência de um planejamento responsável, da demanda não atendida por recursos e serviços de todas as naturezas, pela obsolescência das estruturas físicas existentes e dos padrões atrasados de gestão urbana e ambiental.

A rede urbana brasileira pode ser descrita da seguinte maneira:⁴⁰²

a) Regiões Metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, acrescentando-se a essas nove principais, Natal, Vitória, Baixada Santista, Campinas, Brasília e Goiânia. Essas aglomerações urbanas dividem com cidades de porte médio e grande a função de novos pólos de produção e oportunidades; no Sudeste brasileiro já se articula uma macrometrópole, constituída pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista e por boa parte das cidades médias fortemente interligadas e mesmo conturbadas no vale do Paraíba, ao longo da via Dutra;

b) Cidades médias: ao longo de eixos rodoviários consolidados, ou vizinhas de regiões metropolitanas, que no período de 1991/1996 apresentaram crescimento superior à média nacional;

⁴⁰¹ BRASIL, op. cit., p. 78.

⁴⁰² BRASIL, op. cit., p. 79.

c) Pequenas cidades: com crescimento abaixo da média nacional e muito próximo do crescimento vegetativo do país;

d) Cidades novas da franja pioneira: surgidas nas rodovias de penetração no Planalto Central e na Amazônia, de modo espontâneo e sem planejamento; a ausência de qualquer política, orientação e normatização para essas cidades novas gerará fatalmente disfunções, problemas e altos custos públicos a médio prazo;

e) Cidades-patrimônio (natural e cultural): categoria que reúne as cidades históricas brasileiras e as que hospedam pessoas e serviços necessários à fruição da beleza natural e cultural, e que movimentam o turismo, relevante setor da economia nacional e que se caracterizam também por preservar e exercer atividades culturais regulares.

Também consta no texto da Agenda 21 Brasileira que

as transformações na dimensão espacial do desenvolvimento econômico promoveram mudanças recentes no processo de urbanização e na configuração da rede de cidades, ao mesmo tempo em que contribuíram para reforçar a heterogeneidade econômica e social do desenvolvimento das regiões e cidades brasileiras.⁴⁰³

A mesma agenda 21 Brasileira aponta as principais tendências no sistema de urbanização do país, ressaltando as especificidades das regiões Norte e Sudeste:

a) homogeneização das redes urbanas regionais, com peso crescente das metrópoles e dos centros médios;

b) crescimento acima da média nacional das cidades de portes médio e grande e também no extrato de cidades de 50 a 100 mil habitantes, localizadas fora das regiões metropolitanas;

c) maior crescimento demográfico das aglomerações

⁴⁰³ BRASIL, loc. cit.

localizadas nas áreas metropolitanas ainda não institucionalizadas, como o caso de Goiânia, Brasília e Campinas;

d) saldos migratórios negativos nas pequenas cidades, em praticamente todas as regiões brasileiras;

f) aumento do peso relativo das cidades não metropolitanas com mais 50 mil e menos de 800 mil habitantes no total da população urbana brasileira, passando de 24,4% em 1970, para 29% e, 1996.

Nos termos da referida Agenda 21, o conjunto de metrópoles continua a exercer um papel polarizador de atividades econômicas, sendo que os investimentos públicos programados para eixos de desenvolvimento contribuem para redesenhar a configuração territorial do país, justamente por privilegiarem espaços dinâmicos, em detrimento de áreas estagnadas ou de baixo dinamismo econômico. Isso faz ainda mais acentuada a tendência de concentração de população urbana nas áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, reforçando os desequilíbrios das redes de cidades e agravando os problemas sociais, urbanos e ambientais dos grandes centros. Daí a necessidade de uma reformulação nas políticas públicas de intervenção territorial, nas áreas urbanas, para conferir relevância ao planejamento do desenvolvimento regional, como eixo estruturador de políticas voltadas para a transformação das cidades brasileiras em cidades sustentáveis.⁴⁰⁴

2.13.2 A cidade sustentável na Agenda 21 Brasileira

A análise das mudanças e tendências da rede de cidades indica um conjunto de problemas ambientais urbanos comuns, além de indicar a necessidade de novas abordagens das políticas de desenvolvimento urbano.

Não obstante, para cada tipo de assentamento corresponderão certas particulares. Vejamos:

a) As Regiões Metropolitanas. Nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, os pobres metropolitanos representam, respectivamente 63 e 84% da população. Nessas duas metrópoles a incidência de pobreza é também afetada pela crescente proporção de famílias chefiadas por mulheres (29%), cujos rendimentos no mercado de trabalho são menores. Essa concentração de problemas sociais exige políticas, estratégias e ações primeiramente voltadas para a preservação e criação de postos de trabalho, voltadas especialmente para as populações das regiões metropolitanas. Por outro lado, nas regiões metropolitanas a sustentabilidade do desenvolvimento é severamente comprometido pelas carências derivadas da modalidade de ocupação do solo que demandam: urbanização das ocupações ilegais, com reassentamento da população nos casos de áreas de preservação ou de risco. É necessária a criação de novas e maiores áreas livres, de fruição coletiva, como os parques por exemplo, da preservação das áreas verdes ainda existentes, além de ampliar, equipar e reconquistar os espaços públicos. Ademais é preciso avaliar os limites do adensamento e guardar coerência entre frota de veículos e espaço de vias postas e a sua disposição. Encontrar soluções para a coleta e deposição finais tecnicamente correta para os resíduos sólidos urbanos e para os esgotos. Também é preciso definir operações urbanas que permitam concentrar os esforços públicos e privados na recuperação dos bairros, inclusive reforçando a segurança, conduzindo todos ao reencontro com a cidadania, da solidariedade e da civilidade urbana.

b) As cidades de Porte Médio. As cidades de porte médio ainda não apresentam os efeitos dramáticos encontrados nas metrópoles ou grandes conturbações. Contudo, a invasão das áreas públicas, principalmente ao longo dos rios, córregos e encostas, revela um problema que tende a se agravar, relativo à existência de uma cidade legal e outra ilegal, sem infra-estrutura e sempre representando sérios riscos de alagamento, deslizamentos e proliferação de doenças na população. A depender da região, também incide a migração temporária ou definitiva de

⁴⁰⁴ BRASIL, op. cit., p. 80.

lavradores sazonais, criando nas periferias verdadeiros bairros ilegais. Por outro lado, a acirrada competição pela criação dos empregos industriais leva estados e municípios a renunciar por longos períodos a cobrança de tributos, agravando o desequilíbrio orçamentário e impedindo as expansões da infra-estrutura urbana e custeio de serviços nos campos da saúde, saneamento e educação.

c) As cidades pequenas. Essas cidades vêm apresentando perda de população por migração, em virtude do atraso comparativo de infra-estrutura, carências da rede de ensino, escassez de serviços de saúde, falta de apoio para a agricultura familiar, quase inexistência de empregos rurais não agrícolas, que mantém baixas as oportunidades de emprego e trabalho. O desenvolvimento em cidades desse porte poderá vir sustentado pela aceleração do assentamento de famílias de sem-terra, criação de minicréditos e estímulos às cooperativas de construção habitacional.

e) As cidades em faixa pioneira. Nessas cidades incidem os piores exemplos de depredação e descaso pela sustentabilidade do desenvolvimento. A ocupação do solo, margeando as estradas de penetração no Oeste brasileiro, segue o modelo de técnicas primitivas. Verifica-se a ausência de políticas, orientação técnica e mesmo imposição de normas adequadas. Tal, se não corrigido gerará, em curto prazo, cidades onde incidirá a repetição dos problemas que afligem as cidades mais densas.

d) As cidades-patrimônio. Nessa categoria estão as cidades históricas, como Ouro Preto, Salvador e São Luiz, dentre tantas outras. Suas características se constituem em valores culturais e econômicos, que por vezes conflita com interesses vinculados a outros valores de seus habitantes, como a modernização de sua infra-estrutura, a venda de serviços aos turistas e a expansão de negócios. A sustentabilidade das cidades-patrimônio está em recorrer à experiência acumulada pelos órgãos estatais que se dedicam a essa tarefa. As cidades que possuem patrimônios naturais, como praias, montanhas, paisagens naturais de grande valor, etc.,

encerram grandes desafios e de outra ordem. Elas são alvo de bruscos e súbitos aumentos de população, com congestionamento de vias e serviços, depredação e rebaixamento da qualidade de vida. A ausência de normas à atividade comercial sazonal, sem restrições e estímulos adequados, leva a insustentabilidade dessas cidades;

2.13.3 As questões intra-urbanas da sustentabilidade na Agenda 21 Brasileira

As principais questões intra-urbanas e que afetam a sustentabilidade das cidades brasileiras, de acordo com nossa agenda 21, são:

a) Acesso à terra e déficit habitacional. Mesmo nas áreas em que ocorre redução de taxa de crescimento da população, as favelas vêm se ampliando, chegando em algumas cidades a quase a metade do espaço construído, catalogado como irregular ou informal. A irregularidade fundiária tem forte conotação com os obstáculos que envolvem o acesso ao crédito e aos programas habitacionais oficiais, que exigem a regularização como condição para a obtenção dos financiamentos. Ademais, as dificuldades de acesso à terra urbana e má distribuição de renda resultam em déficit habitacional no Brasil que era da ordem de 5,6 milhões de unidades em 1995 –cerca de 1,43 milhão nas regiões metropolitanas, 2,54 milhões nas demais áreas urbanas e 1,645 milhão nas áreas rurais.

b) Abastecimento e Esgotos. No Brasil, 67% da população e 88% da população urbana são atendidos por serviço de abastecimento de água. A população não atendida, ou atendida em condições precárias, localiza-se nas áreas periféricas e faveladas das cidades. A maior parcela da população urbana atendida está na Região Sudeste, com 92,18%, enquanto os níveis mais baixos de atendimento estão no Norte e Nordeste, respectivamente 68,31% e 77,88%. Apenas 31% da população brasileira são atendidos com esgotamento sanitário e apenas 8% desses esgotos produzidos têm tratamento adequado. Os investimentos necessários para

acabar com o déficit dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foram estimados pelo governo federal em R\$ 42 bilhões (038% do PIB), para um horizonte de 15 anos. A preservação dos mananciais e cursos d'água concorre para a redução do custo do tratamento. As estimativas de custo para a preservação são de R\$ 2,00 por 1.000 metros cúbicos para o tratamento de água de baixíssima contaminação e de R\$ 8,00 para igual quantidade de água bastante contaminada.

c) Resíduos sólidos. Embora 73% dos domicílios tenham serviços de coletas de lixo, muitos operam de maneira irregular e incompleta. O significativo contingente populacional de 11 milhões de domicílios não dispõe de qualquer tipo de coleta. Em 1989, 78% da população urbana tinha acesso a serviços de coleta de lixo. Esse acesso era de 51% para a classe de renda até um salário mínimo e de 89% para as de renda superior a cinco salários mínimos. Do total dos resíduos coletados, apenas 28% têm destinação adequada. Os 72% restantes são depositados em lixões a céu aberto ou jogados em vales e rios. Segundo dados obtidos junto a UNICEF, citados na Agenda 21 brasileira, mais de 40 mil pessoas vivem diretamente da catação em lixões e mais de 30 mil vivem da catação nas ruas, como única opção de renda. A presença de crianças e adolescentes é bastante significativa e chega em alguns casos a representar 50% catadores.

d) Drenagem. As peculiaridades climáticas e das cidades brasileiras exigem tratamentos específicos para a drenagem urbana, a fim de diminuir os prejuízos causados pelas enchentes periódicas. Verifica-se que essas peculiaridades não têm sido o objeto de cuidadoso planejamento urbano, já que o Poder Público investe recursos em obras paliativas e em esforços vãos de contenção de rios com regime habitual de cheias na tentativa de impedi-los de extravasar para as várzeas de seu domínio. Também na maioria das cidades não houve suficiente previsão de manutenção de áreas para a retenção natural e percolação lenta para o

lençol freático. Nota-se também que é insuficiente o número de parques, áreas verdes e parques lineares em fundos de vale, que deveriam ter-se somado à preservação das várzeas, com eventual uso recreativo.

e) Saúde e saúde e saneamento ambiental. As doenças decorrentes da falta de saneamento são responsáveis por cerca de 65% do total das internações nos hospitais públicos e conveniados do país. Estima-se que cada R\$ 4,00 investidos em saneamento significam uma economia de R\$ 10,00 reais em internações hospitalares. Alguns estudos apontam as doenças vinculadas pela água como responsáveis por 65% das internações pediátricas na rede pública e por 80% das consultas pediátricas nessa mesma rede. No Brasil, cerca de sete milhões de pessoas são portadoras de esquistossomose, 600 mil contraem malária anualmente e a leptospirose reaparece sempre que ocorrem enchentes. Doenças que estavam controladas reaparecem, como a dengue, a leishmaniose e a cólera. As diarréias ainda têm forte contribuição nos altos índices de mortalidade infantil registrados no país.

2.13.4 A gestão urbana e as estratégias sugeridas pela Agenda 21 Brasileira

O desafio atual da gestão das cidades, segundo o texto da Agenda 21 Brasileira está em buscar modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental. Nessa tentativa, emergem das experiências em andamento os seguintes procedimentos: a criação de órgãos colegiados de gestão; a co-gestão dos serviços comunitários; o aperfeiçoamento da regulação urbanística e edilícia; a construção de parceiras urbanas com o setor privado da comunidade; a elaboração de orçamentos públicos participativos, implementação de planos diretores, estratégicos, ambientais e de desenvolvimento local e o implemento das Agendas 21 locais.

São quatro as grandes estratégias prioritárias apontadas pela Agenda 21 Brasileira, às quais se associam um conjunto de diretrizes, propostas e ações:

1) Aperfeiçoamento da regulação do uso e da ocupação do solo urbano e promoção do ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a equidade, eficiência e qualidade ambiental.

Essa estratégia é composta por propostas direcionadas para os seguintes temas:

a) fortalecimento da dimensão territorial no planejamento governamental, nos três níveis de governo, destacando-se a importância da articulação entre as políticas, programas e ações e da cooperação entre os diferentes órgãos e setores de governo; ressaltadas a necessidade de uma política nacional de ordenação do território e a importância das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto da rede urbana brasileira;

b) produção, revisão, consolidação e implementação de instrumentos legais federais, estaduais e municipais, de maneira a ajustá-los às necessidades surgidas em decorrência dos processos de urbanização e modernização do país, bem como às novas pautas de desenvolvimento endossadas pelo Estado e pela sociedade, em particular quanto ao direito ambiental e à função social da propriedade e da cidade.

c) políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional, pelo combate à produção irregular e ilegal de lotes, de parcerias com o setor empresarial privado e com a população, de linhas de financiamentos para a locação social, do aproveitamento dos estoques existentes e da recuperação de áreas centrais para ampliar o

acesso à moradia.

d) melhorias da qualidade ambiental das cidades, por meio de ações preventivas e normativas de controle de impactos territoriais dos investimentos públicos e privados, do combate às deseconomias da urbanização, elaboração de planos e projetos urbanísticos integrados com as ações transporte e trânsito, da adição de normas e parâmetros voltados para a eficiência energética, conforto ambiental e acessibilidade, da ampliação das áreas verdes e das áreas públicas das cidades, da conservação do patrimônio ambiental urbano, tanto o construído quanto o natural e o paisagístico.

2) Promoção do desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade.

Essa estratégia é composta por propostas direcionadas para os seguintes temas:

a) aspectos espaciais do planejamento e gestão, envolvendo a necessidade de planejamento e políticas nas várias escalas e adequadas às características regionais, das redes urbanas e locais, reforçando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e identificando competências e necessidades de integração intergovernamental para fiscalização e controle ambiental.

b) institucionalização dos órgãos, processos, mecanismos e instrumentos de gestão, garantindo o fortalecimento da dimensão ambiental nesse conjunto, fortalecendo a democratização e efetiva participação da sociedade nos processos e consolidando instrumentos e padrões de informação, monitoramento, fiscalização e controle público;

c) política habitacional, incorporando os aspectos de

sustentabilidade ambiental nos programas, projetos e empreendimentos que se associem à geração de emprego e renda, ao uso de tecnologias adequadas, à preocupação com a geração de recursos para a manutenção e ampliação, considerando as especificidades e diversidades dos grupos sociais envolvidos;

d) saneamento ambiental, voltado para a necessidade de avanços no campo da regulação, garantindo a flexibilidade nas formas de gestão pelos municípios e linhas de financiamento que priorizem os agentes mais adequados aos objetivos da universalização do atendimento e qualidade ambiental na prestação dos serviços;

f) transporte e trânsito, envolvendo os aspectos de gestão e operação dos sistemas por meio da parceria público-privada e participação da população nas decisões e fiscalização;

g) integração entre as políticas urbanas e rurais, visando à complementaridade das atividades e à redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população;

3) Promoção de mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis. Essa estratégia é composta por propostas direcionadas para os seguintes temas:

a) combater o desperdício e promover o consumo sustentável junto aos agentes econômicos, ao setor público e à população em geral;

b) definir padrões e indicadores capazes de orientar o planejamento urbano e monitoramento das práticas de produção e consumo sustentáveis, tanto por parte do setor público quanto do privado;

c) estabelecer rotinas de auditorias ambientais no setor público e usar o poder de compra do Estado para induzir o mercado de bens e serviços a adotar padrões de qualidade ambiental;

d) promover mudanças nos procedimentos utilizados para lidar com os assentamentos e com projetos habitacionais, passando a levar em consideração o conforto, a qualidade ambiental e a ecoeficiência, com o máximo de aproveitamento de materiais reciclados e apropriados;

e) reduzir as perdas crônicas no sistema de saneamento e modernizar a política tarifária, garantindo água mais barata e de melhor qualidade, bem como melhorando os indicadores da saúde da população urbana;

f) diminuir a geração de resíduos, de despejos e emissões de poluentes nas áreas urbanas e no entorno por parte das indústrias;

g) reduzir a queima de combustíveis fósseis e promover a eficiência energética, contribuindo para a mudança da matriz energética e para o combate do “efeito estufa” ;

h) promover maior integração entre o rural e o urbano, desenvolvendo atividades agrícolas e não agrícolas voltadas para este fim;

i) gerar emprego e renda, contribuindo para diminuir as desigualdades existentes, aproveitando, sempre que possível, os programas decorrentes das quase 90 ações recomendadas para operacionalizá-los por mecanismos que combinem sustentabilidade econômica e social;

4) Desenvolvimento e estímulo à aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.

Essa estratégia compõe-se de propostas direcionadas para os seguintes temas:

a) cobrança pelo uso dos recursos naturais, de maneira a ampliar os recursos financeiros disponíveis, reduzindo o comprometimento dos orçamentos governamentais com os problemas ambientais, direcionando-os para ações distributivas, de maneira a permitir que os mais pobres possam usufruir de forma socialmente equitativa da qualidade ambiental, gerando sustentação para as atividades de manutenção que possam aumentar oportunidades de trabalho e renda;

b) aperfeiçoamento do sistema tributário nos três níveis de governo, criando incentivos econômicos-tributários, como o ICMS ecológico, e outros estímulos extrafiscais indutores de comportamentos ambientalmente sustentáveis pelos agentes públicos e privados;

c) promoção da competitividade da indústria brasileira, com alterações de processo e produtos capazes de enfrentar as restrições ambientais associada ao comércio exterior e aos acordos globais, utilizando recursos resultantes da criação de um Fundo Ambiental da Indústria, lastreado em impostos sobre a poluição;

d) novos critérios para o financiamento do setor de transportes, incorporando aspectos ambientais, priorizando sistemas de transporte coletivo de massa, associados a redes integradas, e incentivando a busca de recursos alternativos de financiamento pelos poderes locais;

e) utilização de critérios ambientais para a compra de bens e serviços pelo setor público, visto ser este, nos três níveis de governo, importante impulsionador da economia, e portanto, indutor do perfil dos produtos e serviços;

f) recuperação da valorização fundiária resultante dos investimentos públicos nas áreas urbanas, por meio de instrumentos jurídico-tributários que permitam gerar recursos para investimentos de interesse ambiental.

2.14 Urbanismo e a hierarquia global dos problemas ambientais

É necessário observar a existência de uma hierarquia de problemas ambientais, que se apresentam em graus diferenciados de gravidade em relação ao futuro da humanidade. Embora impossível a obtenção de um consenso a respeito da ordem de importância e da intensidade de cada fenômeno, uma lista básica dos problemas mais sérios poderá assim ser constituída: o efeito estufa; a depleção da camada de ozônio, o acúmulo de resíduos tóxicos, a perda da biodiversidade e o esgotamento de recursos ambientais não-renováveis. Qualquer agravamento desses problemas poderia pôr em risco a sobrevivência de parte da população do planeta, num futuro mais ou menos distante.⁴⁰⁵

Em graus variáveis e inferiores de gravidade, irreversibilidade e periculosidade em relação ao futuro da humanidade encontram-se os problemas relativos ao emprego de tecnologias inadequadas, má-administração de recursos naturais, o crescimento da população e as combinações daí resultantes como a chuva ácida, a desertificação, a erosão de solos férteis, a poluição do ar, as enchentes, o esgotamento de recursos hídricos e a contaminação radioativa, todos fenômenos graves em si mesmos, mas localizados em espaços mais definidos e por isso mais suscetíveis de controle e reversão, em prazos relativamente curtos, se empregadas técnicas adequadas para tal fim.⁴⁰⁶

Dados e estimativas a respeito da contribuição dos diferentes países a estes diversos problemas é assunto também bastante controvertido, sendo porém incontroverso que a responsabilidade pela

⁴⁰⁵ MARTINE, George. População, meio ambiente e desenvolvimento: o cenário global e nacional. In: MARTINE, George (org.) População, Meio Ambiente e Desenvolvimento: Variedades e Contradições. 2.ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996, p.21-41, p.22, 207 p.

maioria das ameaças ambientais planetárias mais graves recai sobre os países mais industrializados. Nesse particular, com relação ao efeito estufa e a depleção da camada de ozônio os números sempre apontaram para a reafirmação da culpa das maiores potências industriais, com contribuições importantes da China, Índia e Brasil, este último por razões ligadas exclusivamente ao desmatamento amazônico. O acúmulo de lixo tóxico e o esgotamento dos recursos não renováveis, sobretudo os combustíveis fósseis, a responsabilidade é quase total da civilização industrial. Quanto à perda da biodiversidade, o quadro adquire outra configuração, devido ao fato de que os países do hemisfério Norte nunca tiveram grande diversidade genética; o tesouro restante incide em grande parte nos países pobres, que vêm destruindo rapidamente suas reservas através do desmatamento e da prática da monocultura em grandes extensões, além da adoção de pacotes tecnológicos nem sempre adequados. Portanto, fora esta questão da biodiversidade, a contribuição à degradação ambiental dos países em desenvolvimento é expressa pelo seu crescimento demográfico, o aumento da pobreza e a urbanização desenfreada, o que numa escala global pertence a uma ordem de importância secundária de ameaças do planeta.⁴⁰⁷

Em nível global a princípio seria inadequado atribuir-se um grau de importância muito acentuado ao crescimento demográfico e à urbanização como ameaça ao futuro ambiental previsível do planeta. Na realidade, essa distinção obriga a um exame diferenciado de ordens de causalidade que vão adquirir relevância em relação a órbitas locais, regionais ou nacionais, quando os antecedentes possam ser atribuíveis a um complexo formado pela pobreza, aliada ao crescimento demográfico, mais urbanização acelerada, tamanho da população e subdesenvolvimento, sem adentrar na problemática relacionada aos padrões de produção e consumo dos países desenvolvidos, responsáveis pela maioria dos mais graves problemas de degradação ambiental de âmbito mundial, já que apenas menos de um quarto da população total do planeta consome 80%

⁴⁰⁶ MARTINE, op. cit., p. 23.

⁴⁰⁷ MARTINE, op. cit., p. 23-24.

dos bens e mercadorias produzidas pelo homem.⁴⁰⁸

O “progresso” tal como é e conhecido, tão almejado pelos países mais pobres, representa apenas esforço de emular os padrões de produção e consumo que prevalecem nos países desenvolvidos.

Mas o aumento do consumo, encarado como essencial ao “desenvolvimento”, é inerentemente incompatível com o “desenvolvimento sustentável”, razão pela qual o não-crescimento de países pobres, paradoxalmente poderá se transformar numa necessidade dos países desenvolvidos, eis que na medida em que uma parcela significativa do mundo subdesenvolvido conseguir alcançar o progresso, o meio ambiente global pode restar ameaçado a ponto de reduzir o nível de bem-estar daqueles povos que tiveram a felicidade de “progredir”, o que nos leva a refletir sobre a exeqüibilidade do “progresso” consumista e sua generalização a grandes extensões do planeta, e também sobre a ordem internacional que autoriza o crescimento econômico e da degradação ambiental de uns em detrimento de outros.⁴⁰⁹

Quanto ao peso do fator populacional na equação ambiental, sobretudo em relação ao crescimento e urbanização descontrolada, em conjunto com fatores estruturais, dificulta a produção física de alimentos para as massas crescentes de população, limita o acesso à água tratada, comprime a terra disponível para produzir e morar e de maneira geral contribui para o esgotamento de recursos naturais, problemas enfatizados nos países pobres como de uma ordem secundária de gravidade, exceto quando contribui para a perda da biodiversidade.

2.15 População, urbanização e desenvolvimento no Brasil: a interpretação dos dados disponíveis

No contexto do nosso país, a discussão desta relação população e meio ambiente tem ganhado certas especificidades, devido sobretudo ao interesse internacional na preservação da floresta amazônica,

⁴⁰⁸ MARTINE, op. cit., p. 25.

⁴⁰⁹ MARTINE, op. cit., p. 28.

razão pela qual tentativas de relacionar desmatamento à dinâmica demográfica têm sido precárias e dignas de pouco ou nenhum crédito.

Não é crucial discutir o impacto do crescimento populacional sobre a degradação ambiental no Brasil, porquanto o país apresenta forte queda nos níveis de fecundidade, razão pela qual políticas controlistas não merecem grande relevância. Entretanto incidem outros elementos fundamentais na área de população, capazes de definir uma agenda ambiental brasileira; estes dizem respeito aos problemas ambientais enfrentados pela população brasileira que vive em áreas construídas.

Durante a maior parte de sua história, o Brasil apresentou taxas de mortalidade e de natalidade elevadas, atribuindo-se o crescimento demográfico durante séculos quase que exclusivamente à imigração. A mortalidade começou a declinar lentamente nas últimas décadas do século XIX e apresentou um descenso abrupto a partir de 1930. A natalidade começou a mostrar declínio comparável somente várias décadas depois, razão pela qual o Brasil experimentou, particularmente durante as décadas de 50 e 60 um ritmo de crescimento vegetativo acelerado, passando a fazer parte do que se chamou, em nível mundial, de “explosão demográfica”. No final da década de 60, a natalidade começou a declinar de forma inesperada em todas as regiões do país, com redução suave no início, para depois ser acentuada e generalizada. Como consequência, a taxa de crescimento vegetativo caiu de 2,9% ao ano durante a década de 60, para 1,9% na de 80 e 1,6% até o final do século XX. Para o futuro, estima-se que a população brasileira pare de crescer em 2075, quando atingirmos a marca dos 260 milhões de habitantes. Verifica-se pois, que a queda de fecundidade no Brasil é grande e irreversível, representando a redução mais rápida já verificada em países de dimensões continentais, a exceção da China.⁴¹⁰

Essas tendências da variável fecundidade são de grande relevância na elaboração da agenda ambiental brasileira. Em primeiro lugar, chegamos ao final do século XX com menos de 170 milhões de habitantes, contrariando as expectativas que estimavam mais 30 milhões

há alguns anos atrás. Depois, deveremos chegar aos meados do século XXI com uma população similar a dos Estados Unidos em 1990 e não com a Índia como se chegou a anunciar. Sob o prisma ambiental, todas essas constatações fazem a questão demográfica brasileira incidir mais sobre a utilização do espaço do que com o seu crescimento vegetativo propriamente dito.⁴¹¹

A localização e a natureza dos problemas ambientais que afetam ou são gerados pela população brasileira estão ligados à sua redistribuição espacial e aos fatores determinantes dessa redistribuição, indicativos de como e onde a população afetará o meio ambiente e será afetada por ele, sendo que tal redistribuição populacional sobre o espaço obedece a uma evolução da localização e reestruturação das atividades econômicas, induzidas pelas transformações do cenário econômico nacional e internacional.

Na busca de uma retrospectiva dessa redistribuição que possibilite sua interpretação, verifica-se que dois processos aparentemente contraditórios ocorreram no Brasil nas últimas seis décadas. O primeiro diz respeito a uma interiorização da população em razão da abertura de fronteiras agrícolas sucessivas e concentração concomitante de população em cidades cada vez maiores. Ora, desde 1930, os mesmos fatores alimentaram ambos os processos, isto é, a combinação de altas taxas de crescimento vegetativo com estruturas de produção agrícola incapazes de promover a retenção da população rural, seja pela natureza arcaica das estruturas fundiárias e da produção no campo, seja pelo modelo de modernização conservadora que foi adotado a partir de meados da década de 60. No entanto, a importância demográfica desse primeiro processo de expansão das fronteiras agrícolas no país está declinando rapidamente. A década de 70 foi marcada pela convergência dos dois padrões tradicionais em um só – a concentração urbana. Por outro, a absorção migratória nas fronteiras agrícolas era muito menor que os fluxos de destino urbano, determinando que o crescimento urbano se tornasse mais importante

⁴¹⁰ MARTINE, op. cit., p. 30.

⁴¹¹ MARTINE, op. cit., p. 31.

inclusive no seio das tais fronteiras, concomitante com um número cada vez maior de população residente em grandes cidades, sobretudo na Região Centro-Sul.⁴¹²

O segundo grande processo – o da urbanização – contrastando, veio assumindo dimensões crescentes através do tempo. Assim, em 1940, o Brasil tinha apenas 51 cidades de mais de 20 mil habitantes; em 1991 este número já chegava a 478, com população residente em localidades desse porte, que era de 8 milhões em 1940, atingindo a cifra de 85 milhões de pessoas em 1991. Apesar da multiplicação do número de cidades, o padrão predominante foi o da concentração crescente da população total em grandes cidades, sendo que na década de 70, as dez maiores tiveram crescimento equivalente a 42% do aumento populacional do país. Essa tendência de concentração progressiva de população como redistribuição espacial reflete, por sua vez, o processo de concentração espacial de atividades econômicas no país inclusive marcado por saltos e descontinuidades. No período pós-1970, têm incidido sinais de desconcentração industrial, com uma proporção crescente de novas indústrias se localizando a uma distância maior das Regiões Metropolitanas.⁴¹³

A partir da década de 80, o fenômeno mais importante relacionado com a distribuição espacial da população diz respeito aos indícios de desmetropolização. O resultado mais surpreendente mostra que o conjunto das Regiões Metropolitanas teve uma taxa média de crescimento idêntica à do país durante a década de 80, significando dizer que as regiões metropolitanas tiveram um ritmo de crescimento abaixo da metade daquele observado na década anterior. As duas maiores, São Paulo e Rio de Janeiro foram justamente as que tiveram o menor ritmo de crescimento, menor até do que o do país como um todo, da mesma forma o crescimento demográfico destas duas metrópoles representou na década de 80 apenas 12,7% do total do país, equivalente à metade da sua contribuição da década de 70. Em 1991, 42 milhões de pessoas viviam

⁴¹² MARTINE, op. cit., p. 32.

⁴¹³ MARTINE, op. cit., p. 33.

dentro de nove regiões metropolitanas brasileiras, fato que não minimiza a desmetropolização em termos de reversão de um processo que se anunciava como inexorável. Explicar tal reversão demanda o exame de fenômenos complexos que refogem ao âmbito desse trabalho. Não obstante, é perfeitamente possível mencionar alguns fatores que influíram nesse processo. Primeiramente, pode-se aduzir que a desconcentração industrial a partir de região metropolitana de São Paulo, registrada na década de 70 derivou no fortalecimento demográfico de localidades beneficiadas com a desconcentração. Contribuiu uma certa “contra-urbanização” iniciada pelas classes mais abastadas que conseguiram, de uma forma ou de outra, residir fora do perímetro metropolitano. Depois, a crise que reduziu a criação de empregos no país, combinada com a queda acentuada dos níveis de fecundidade e com a redução dos fatores de expulsão do campo, fatores que indiretamente alimentavam a concentração urbana. É provável que a expansão de várias fronteiras durante o último meio século tenha ocasionado um efeito cumulativo em termos de criação de uma rede urbana mais eqüitativa e descentralizada. Além da tendência tradicional de concentração de população em locais de maior dinamismo econômico, a partir de década de 80 dois novos padrões foram apresentados: o primeiro atrelado à desconcentração daquele dinamismo econômico antes citado, enquanto outro mais relacionado com a acentuação das inércias demográficas, tanto migratórias, como em termos de diferenças de crescimento entre regiões do país.⁴¹⁴

O exame desses padrões de redistribuição espacial da população brasileira parece demonstrar que o Brasil é um país urbano, cuja população está bastante concentrada em grandes cidades. Portanto, as questões sociais e ambientais de maior significação para a população brasileira irão se concentrar onde existe maior densidade econômica e demográfica. Ou seja, as questões ambientais que afetam diretamente o cotidiano da maioria da população brasileira deverão ser resolvidas no âmbito dos espaços urbanos construídos ou em construção, e não em espaços naturais ou intocados.

⁴¹⁴ MARTINE, op. cit., p. 35.

A nossa lista dos principais problemas ambientais é típica da industrialização atrasada e da pobreza: a poluição do ar e da água pelas indústrias de transformação e de processamento, assim como pelos gases provenientes do fluxo intenso de veículos; a precariedade dos serviços de água e destinação de resíduos e esgotos; o crescimento desenfreado de favelas, cortiços e invasões e a insalubridade daí derivada; o aumento na ocorrência e gravidade de enchentes devido ao desmatamento e ao adensamento demográfico; a poluição das águas, da terra e dos alimentos devido a utilização maciça de agrotóxicos e a destruição produzida pela mineração a céu aberto em pleno coração de certas cidades

Por fim, da análise dos padrões de redistribuição populacional no espaço urbano também aponta que as concentrações e desconcentrações obedecem a espacializações das atividades econômicas. Assim, é de capital importância que se tente vislumbrar como esta reorganização está se processando e como se processará no futuro e com que conseqüências sociais e ambientais. Agora a questão básica também é saber prever como a nova ordem mundial derivada da globalização da atividade econômica vai afetar esta dinâmica.

2.16 O ambiente construído: complexidades e soluções

A cidade é caracterizada, além da justaposição física de pessoas e atividades, pela presença de grande diversidade dessas atividades com forte interdependência, caracterizadora da cidade em si, bem como de todo o sistema urbano em que está inserida.

A sustentação dessas atividades envolve necessariamente o ambiente construído como a sua base material, constituído por uma formidável massa de capital fixo de longa durabilidade e de valor unitário elevado, embora imobilizado no espaço, composto pelos prédios e edifícios, ruas, sistemas públicos etc., e tudo o mais que se preste à produção e ao consumo, atribuindo, por sua própria natureza, uma certa

temporalidade e espacialidade aos fenômenos urbanos.⁴¹⁵

A exceção de fatores meramente acidentais ou derivados de forças da natureza, não ocorrerão todos os dias mudanças drásticas e dramáticas sobre esse ambiente construído, eis que os edifícios tendem a durar mais de cinquenta anos; as pessoas permanecem em suas moradias em torno de nove anos e um ano de boom imobiliário dificilmente acrescenta mais de 5% de novas unidades ao estoque já existente. Conseqüentemente, problemas ambientais urbanos não surgem da noite para o dia, como também podem ser resolvidos com rapidez, embora decisões relativas ao ambiente construído, tomadas num passado irrevogável e irreversível possam constranger o presente, em razão das dificuldades de sua reversão. O mais grave, entretanto é que essas decisões correntes são caracterizadas pelas incertezas quanto aos seus impactos futuros. Por exemplo, mudanças de especificações no código de obras de modo a facilitar a circulação do ar entre os edifícios, redundarão em efeitos ambientais lentos e graduais, podendo inclusive implicar num uso mais extensivo do solo, provocando maiores deslocamentos viários. Afastamentos compensados por gabaritos mais complacentes podem acarretar sombreamento excessivo das partes inferiores dos edifícios da própria rua.⁴¹⁶

Em resumo, a cidade se caracteriza pela intensa divisão funcional/social do trabalho, concentrada no espaço e potencializada e comprometida pelo ambiente construído desde períodos mais remotos. Essa divisão se reflete nas diferenciações e espacializações funcionais no uso do solo, nas formas e maneiras de separação entre o local de trabalho e de moradia, de distritos especializados e segregação residencial no espaço dos mais pobres e sem poder.

O rebatimento entre uma e outra diferenciação é sempre mediado pelo ambiente construído, cuja desconstrução, destruição ou adaptação a novos usos envolvem sempre custos elevados, além da

⁴¹⁵ SMOLKA, Martin O. Meio ambiente e estrutura intra-urbana. In: MARTINE, George (org.) População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades de Contradições. 2.ed. Campinas,SP: Editora da UNICAMP, 1996. p. 133-147, p.136, 207 p.

incidência de fatores expressivos como a miopia dos interesses que concorrem no mercado imobiliário, os conflitos de planejamento entre o bem-estar de distintas gerações e a sobrevivência política dos administradores. Além desses fatores ainda é preciso levar em conta a problemática técnica de ajustamento da depreciação física, moral e econômica dos itens que compõem o ambiente construído, e que sobretudo determinam o ritmo das modulações e metamorfoses urbanas, aliás problemas internalizados no sistema financeiro, decorrentes tanto do progresso técnico como das transformações de valores sociais e culturais.⁴¹⁷

As dificuldades assumem conotações próprias nas formações urbanas brasileiras, em conseqüência de seu estágio de país em desenvolvimento, manifestando-se em escalas ampliadas de desigualdades espaciais. Assim, áreas de enobrecimento, bem dotadas de infra-estrutura e que permitem às elites locais usufruir padrões urbanísticos que se comparam àqueles das cidades do mundo desenvolvido, convivem com áreas reservadas à imensa maioria da população de trabalhadores, carentes dos mais elementares serviços e equipamentos. Segregação residencial não se constitui em privilégio das cidades dos países mais pobres, mas não há como desconhecer as dimensões assustadoras do fenômeno nesses centros.⁴¹⁸

As desigualdades intra-urbanas espaciais não podem e não devem ser percebidas como resultados de processos autônomos, já que os fatores que produzem a elitização segregadora de certos espaços respondem pela redução dos graus de liberdade disponíveis para o uso do solo pelos segmentos de menor renda, isto é, ganhos e perdas são redistribuídos sempre com o lado perverso direcionado aos extratos mais pobres. Então, os custos estatais com abastecimento, serviços, saúde e acesso à escola tornam-se relativamente maiores nas periferias. Assim, pelo menos teoricamente, apesar de representar instrumento poderoso de segregação espacial, os preços e as cargas fiscais imobiliários maiores

⁴¹⁶ SMOLKA, op. cit., p. 136.

⁴¹⁷ SMOLKA, op. cit., p. 137.

vigentes nas áreas nobres deveriam compensar aquelas desigualdades nos custos de vida, apesar da ótica do mercado que as encara apenas como um instrumento eficaz de discriminação.

A seu turno, o mercado imobiliário funciona apenas como um dos mecanismos da estrutura intra-urbana. Não obstante, é a captura do Estado ou das administrações locais pelas elites que contribuem de maneira mais efetiva para a acentuação e sedimentação daquelas iniquidades. Então, ocupações ilegais, às vezes cuidadosamente planejadas e orquestradas pelos movimentos populares invasores, como alternativa a uma suposta impotência estatal em providenciar terrenos acessíveis, acabam por acarretar dispêndios públicos de urbanização ainda mais expressivos do que os que seriam necessários a uma ação antecipatória, já que poucos são os assentamentos de baixa renda assim originados que não apresentam problemas ambientais severos, sobretudo ante a ocupação desordenada de áreas de risco, em especial as encostas.⁴¹⁹

Martin O. Smolka, sob o ponto de vista lógico, comenta as duas alternativas, por ele adjetivadas de elementares, para o enfrentamento desses desdobramentos ambientais, derivados da urbanização: a) atuar sobre os efeitos, através de constrangimentos e imposições ambientais, mantendo contudo as regras vigentes, isto é, aquelas relativas ao processo de estruturação intra-urbana; b) atuar sobre as causas, promovendo as alterações nos processos que desencadeiam, no primeiro plano, aqueles resultados. A primeira estratégia representa a potencialização das forças de mercado e a iniciativa individual; a segunda, as correntes mais “fundamentalistas”, que preconizam alterações e mudanças mais radicais nos costumes e no modo de vida.⁴²⁰

As duas alternativas são complicadas e de difícil implementação. A primeira (sobre os efeitos) justamente porque a maioria dos problemas ambientais decorre de situações adversas nascidas já que as regras vigentes demonstram-se incapazes de assegurar e resguardar e necessidades básicas para todos. Noutras palavras, é impossível proibir o

⁴¹⁸ SMOLKA, loc. cit.

⁴¹⁹ SMOLKA, op. cit., p. 139.

surgimento de favelas nas encostas, o de valas negras de esgoto a céu aberto, que nada mais são do que reações e manifestações da incapacidade do sistema de prover habitação digna e saneamento adequado a todos.

Edição de normas e regulamentos no plano urbanístico por si só não basta, eis que para que possam vigorar devem indicar primeiramente a legitimidade da autoridade pública proveniente da sua real capacidade em atender e prover aquelas necessidades básicas.

Similar o dilema que resplandece do segundo enfoque, porque envolve mudanças nas causas imediatas e mediatas daquelas situações, o que importa na promoção de alterações profundas na correlação de forças entre diversos interesses em jogo, já que parece impensável reunir e despender esforços de eliminação da pobreza urbana tão-só para mitigar problemas ambientais dela decorrentes, mormente ante a magnitude dos recursos para tanto necessários, como também pelo papel desempenhado pela existência de pobres na sociedade.

Se algo tem que ser feito, o mais lógico é extrair uma agenda, combinando-se na prática os dois enfoques antes referidos. Normas e regulamentos são impostos, porém sem a carga de deliberada vontade de alterar, com ousadia, os procedimentos correntes e os modos de estruturação do espaço que impliquem alguma redução de problemas ambientais urbanos. Uma das razões diz respeito aos limites do possível nessas intervenções, porquanto o enfrentamento de uma questão pode conduzir ao desencadeamento de outra às vezes insuspeita. Por exemplo, a edição de legislação urbanística estabelecendo rigorosos padrões de ventilação, iluminação, densidade, pode perfeitamente caracterizar elitização dos espaços e, por significar elevação de custos, empurrar um contingente da população mais pobre para a ilegalidade, ante a violação de tais padrões.

Nem todas as áreas da cidade padecem dos mesmos males e nem são afetadas na mesma intensidade, justamente em decorrência de escalas e diferenciações internas que asseguram diversidade e separação espacial da incidência de problemas ambientais, sem prejuízo de suas

⁴²⁰ SMOLKA, loc. cit.

interdependências estruturais.

Os problemas ambientais das áreas nobres não são iguais e tampouco percebidos da mesma maneira que os dos assentamentos de baixa renda. Nem todas as áreas são passíveis de inundação; nem todas as praias são impróprias para o banho, nem todos os mananciais estão poluídos e nem mesmo a contaminação do ar é distribuída “democraticamente”.⁴²¹

O que se verifica é a dificuldade de se estabelecer um consenso político objetivando a eleição das prioridades no enfrentamento dos problemas, que não são as mesmas para os diferentes extratos sociais urbanos, que inclui os segregados espacialmente. Ainda que possa incidir alguma coesão, o consenso é rapidamente desfeito quando o método ou os instrumentos de enfrentamento não distribuir impactos e efeitos de maneira uniforme.

Analisando este quadro fático, Martin O. Smolka aduz que resta evidenciado que a cidade, do ponto de vista ambiental não é passiva e nem monolítica, em razão da variedade de atividades que ela acomoda, gerando e estabelecendo complexas inter-relações, o que a determina como foco gerador de sinergias ambientais. Se o ambiente construído é a base material de sustentação de todas as atividades urbanas, tal realidade implica na inércia de transformações intra-urbanas e sobre a força de cada grupo de interesses no embate político urbano. Muito mais do que o bem-estar individual, está em jogo a preservação e ampliação dos valores imobiliários. A cidade e o ambiente construído são mais do que esta versão do mercado, porque se relacionam com sobrevivência humana, requalificando problemas elementares como a domesticação de forças da natureza. Por isso que enfrentar a questão ambiental urbana quer significar também a alteração do processo de estruturação interna da cidade, já que “o futuro das sociedades passa necessariamente pela cidade em toda a sua complexidade sistêmica”.⁴²²

⁴²¹ SMOLKA, op. cit., p. 141.

⁴²² SMOLKA, op. cit., p. 142.

2.17 A estética e os espaços urbanos públicos e privados

O ex-Presidente da República Federativa do Brasil Fernando Henrique Cardoso ao participar da abertura do Seminário Internacional Centro XXI, realizado em 1995 pela Associação Viva o Centro, com apoio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), produziu um exame da temática público versus privado nos espaços urbanos, intitulado: “Qual limite se quer entre o público e o privado?”.⁴²³ De início assevera que a cidade é uma forma de transformação, quando não de ruptura com a natureza, acrescentando que tanto na Sociologia como na Antropologia clássicas, os traços distintivos das cidades sempre foram uma nova forma de sociabilidade, tudo embasado na análise do que venha ser o fato urbano, criado pela divisão do trabalho, porquanto só há cidade quando o trabalho se divide; quando não ocorre divisão do trabalho vive-se comunitariamente, já que cada um é capaz de realizar tudo que o outro faz. Quando a sociedade se torna mais complexa, incidem especializações, razão pela qual uns requerem os outros e a solidariedade passa a ser orgânica, porque ninguém sobrevive sem o outro. Isso leva à nova forma de sociabilidade. Só existe cidade quando existe mercado: o cidadão se especializa, trocando as suas especialidades relativas, assegurando-se as trocas através de um conjunto de regras, estabelecendo um direito que passa a ser o embasamento da liberdade. Assevera Cardoso: “É por isso que a cidade está na base da civilização moderna, que é o desenvolvimento do mercado e das regras de direito de cidadania e, por conseqüência só nasce a partir desse momento”.⁴²⁴

Não incidindo essas condições tratar-se-á de aglomerações, não se tratando ainda do fenômeno cidade. Aqui no Novo Mundo as cidades nasceram quando já havia os modelos europeus. Inevitável o confronto entre o modelo hispânico e a cidade portuguesa. A cidade

⁴²³ CARDOSO, Fernando Henrique. Qual limite se quer entre o público e o privado. In: Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. Apresentação Marco Antonio Ramos de Almeida. São Paulo: Editora Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001. p. 13-21, p 15-16, 199 p.

espanhola nasce da vontade definida da autoridade. Em todas as cidades espanholas há a Plaza Mayor e as ruas saem dali de maneira geométrica. Há a vontade do rei ali perpetrada. A cidade portuguesa foi diferente. Nasce da fortaleza, criando-se um mercado ao redor, não incidindo aquela vontade férrea que obrigava a um desenho urbano.⁴²⁵

Sergio Buarque de Holanda analisa a formação do espaço estético brasileiro, a partir de uma visão política e social dos colonizadores portugueses observando:

As cidades que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linhada paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra “desleixo” – palavra que o escritor Aubrey Bell considerou tão tipicamente portuguesa como “saudade” e que, no seu entender, implica menos falta de energia do que uma íntima convicção de que “não vale a pena”.⁴²⁶

A cidade portuguesa cresce sem alterar as linhas da paisagem, demonstrando um processo “irracional” de interferência humana sobre o ambiente natural, fruto da sua própria intenção política de mera apropriação das riquezas da terra colonizada, sem a intenção firme de construir algo perene.⁴²⁷

O espírito era mais de aventureiro do que de empreendedor, já que “não convinha que se fizessem grandes obras, ao menos quando não produzissem imediatos benefícios. Nada que acarretasse maiores despesas ou resultasse em prejuízos para a metrópole.”⁴²⁸

As cidades construídas na América pelos espanhóis seguem outros princípios de traçado e interferência na paisagem, porquanto procuraram seguir princípios de prudência e ordenamento. Ademais, a colonização espanhola sedimentou o predomínio político da metrópole

⁴²⁴ CARDOSO, loc. cit.

⁴²⁵ CARDOSO, op. cit., p. 17.

⁴²⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1993. p. 76.

⁴²⁷ FABRIZ, Daury César. A estética do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 91, 256 p.

⁴²⁸ HOLANDA, op. cit., p. 74.

através de uma bem ordenada povoação dos territórios conquistados. Novamente Sergio Buarque de Holanda:

Já a primeira vista, o próprio traçado dos centros urbanos na América espanhola denuncia o esforço determinado de vencer e retificar a fantasia caprichosa da paisagem agreste: é um ato definitivo de vontade humana. As ruas não se deixam modelar pela sinuosidade e pelas asperezas do solo; impõem-lhe antes o acento voluntário em linha reta.⁴²⁹

O que se observa é que o delineamento estético da cidade espanhola na América segue um padrão de orientação da metrópole, com interferência racional e objetivos de dominação direcionados e seguros, com o dominador impondo a sua estética ao espaço dominado.⁴³⁰

A construção da cidade começaria sempre pela chamada praça maior. Quando em costa de mar, essa praça ficaria no lugar de desembarque do porto; quando em zona mediterrânea, ao centro da povoação.[...] A praça servia de base para o traçado das ruas: das quatro principais saíam mais duas, havendo cuidado de que os quatro ângulos olhassem para os quatro ventos⁴³¹

As praças representam nessas cidades um claro papel estratégico, que transcende os fundamentos da arquitetura e urbanização, porque servem a vários motivos, compreendendo os estéticos, os políticos, os de segurança e controle da população, além de constituir um espaço de socialização.⁴³²

As nossas cidades, como sublinha Fernando Henrique Cardoso, nasceram preguiçosamente, sem a vontade imperial, desordenadas e mais permissivas, se espraiando em qualquer direção, existindo desde logo a favela como concepção, eis que nunca se impediu que os mais pobres subissem os morros.⁴³³

Em relação à função urbana da atualidade, além da cidade representar o mercado, o local de liberdade e do direito, passa ela a desempenhar também um papel de símbolo, de monumento, representado

⁴²⁹ HOLANDA, op. cit., p. 62.

⁴³⁰ FABRIZ, op. cit., p. 92.

⁴³¹ HOLANDA, op. cit., p. 63.

⁴³² FABRIZ, op. cit., p. 92.

pelos espaços públicos, que se degradam mais depressa, em razão de uma ocupação preguiçosa do espaço, com permanente tensão entre o público e o privado. As questões são: o espaço público vai ser mantido? Quem vai se responsabilizar pela sua manutenção? Diz Fernando Henrique Cardoso que isso se resolve somente quando se acabar a antiga oposição entre o que é comunidade e o que é sociedade, agregada uma fusão com o governo, onde cada espaço seja respeitado, as funções sejam respeitadas e não se separe tão nitidamente o Estado da sociedade, nem o público do privado; mas que se discuta abertamente o que é público e o que é privado e os limites que se quer impor, porquanto liberdade requer regras e direito. Ademais, na medida em que se globaliza a economia e tudo o mais, a informação passa indicar mais liberdade, já que não há liberdade sem que a pessoa tenha acesso a ela como forma de escolher. Liberdade sem escolha não é liberdade e essa escolha vai depender de canais culturais e de informações que possam permitir que cada indivíduo faça por si próprio a avaliação do que lhe parece melhor. Tudo isso é importante porque somos, por excelência, fabricantes de cidades como em quase nenhum outro lugar do planeta. Contamos hoje com mais de cinco mil municípios, que vão crescendo e formando outros. Assim, o problemática fundamental do país é a cidade, mesmo porque a técnica na produtividade agrícola é tão grande que muito pouca gente é suficiente para alimentar um contingente imenso de populações.⁴³⁴

Para a maioria das pessoas a definição de espaço público se dá pela oposição ao privado. Essa definição, empregada em relação ao uso do espaço, no sentido jurídico, é insuficiente porque não lhe confere uma qualidade formal.

Bernard Huet, oferece algumas importantes contribuições para que se possam retomar as formas de um novo espaço público. A primeira condição apontada por ele consiste em conceber o espaço público não apenas como espaço dotado de formas precisas e pré-determinadas, mas em fazer com seja esta forma o que comanda a disposição de espaços

⁴³³ CARDOSO, op. cit., p. 17.

⁴³⁴ CARDOSO, op. cit., p. 20.

privados e ordena os objetos da arquitetura. Então, a idealidade formal dos espaços públicos advirá de cada uma das palavras que lhes designam na cidade (avenida, ruas, praça, praias, pátio, mercados etc.). Assim é pela continuidade da rede de espaço públicos que as cidades vão tomando forma e constituindo a sua memória, pela permanência desses espaços no tempo. Os espaços públicos não funcionam isoladamente, porque fazem parte de um rico e complexo sistema contínuo e hierarquizado, conforme vai se estabelecendo o jogo da proximidade dos centros e das periferias. Decidir a localização de uma instituição, projetar um prédio público, erigir obras de arte, são atos sérios, que exigem uma avaliação prévia correta e criteriosa acerca das pertinências na intervenção nos espaços públicos. Quando tal não acontece, chega-se a situações catastróficas e irreversíveis, como se vê na em muitas cidades do Brasil.

2.18 O ambiente construído e o meio natural

Segundo Odum, a rápida urbanização e crescimento das cidades no último meio-século alterou a fisionomia da terra mais do que, provavelmente, qualquer outro resultado da atividade humana em toda a história da humanidade. As cidades, em especial aquelas industrializadas, são ecossistemas incompletos e dependentes de grandes áreas externas a eles, para a obtenção de energia, alimentos, água e outros tantos materiais, apresentando por isso um metabolismo muito mais intenso por unidade de área, exigindo um influxo concentrado de energia, na maior parte suprida por combustíveis fósseis; uma grande necessidade de entrada de materiais, como os metais, de uso comercial e industrial, muito além do necessário para a sustentação da vida; uma saída maior e mais venenosa de resíduos, muitos deles compostos por substâncias químicas sintéticas mais tóxicas e perigosas que seus precursores naturais.⁴³⁵

A maioria das cidades, mesmo em regiões mais secas, conta um cinturão verde no seu entorno, porém com produção orgânica

⁴³⁵ ODUM, Eugene P. Ecologia. Tradução: Christopher J. Tribe. Supervisão tradução Ricardo Iglesias Rios. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988. p. 45-47, 434 p.

insuficiente para sustentar as pessoas e as máquinas que povoam tão densamente a área urbano-industrial. Ora, sem os enormes influxos de alimentos, energia elétrica, combustíveis e água, homens e máquinas parariam. As pessoas logo teriam que migrar. Assim, parques, campos e florestas urbanas ostentam um valor estético e recreativo extraordinário, além de servir para atenuar os extremos das temperaturas, para reduzir os barulhos e outras formas de poluição e para servir de habitat para a fauna silvestre. Por outro lado, aproximadamente 30% do solo dos distritos residenciais urbanos estão recobertos de concreto ou outros materiais e superfícies impermeabilizantes, o que dá bem a dimensão da importância daquelas vegetações.⁴³⁶

Mesmo nos países em desenvolvimento ou economicamente pobres, as cidades estão crescendo mais rapidamente do que a população em geral. O dado que chama a atenção é o de que as cidades ocupam apenas de 1% a 5% da superfície da Terra, e, em consequência, de sua paisagem. Porém são as cidades as responsáveis pelas alterações da natureza dos rios, das florestas, dos campos naturais, para não falar na atmosfera e nos oceanos, justamente ante os impactos sobre os seus próprios ambientes de entrada e saída de materiais. Uma cidade pode afetar uma floresta não só como decorrência da poluição atmosférica ou ante a demanda de produtos de madeira, mas também indiretamente tão-só pela alteração de seu modo de gerenciamento. Por exemplo, uma grande demanda de papel induz pressão econômica no sentido de converter uma floresta natural de várias espécies e várias idades em uma única espécie, de uma única idade, especialmente adaptada para a produção de pasta. O consumo de energia transforma as cidades em pontos quentes. O calor, as poeiras e outros poluentes tornam as cidades diferentes do campo circundante. Mesmo as regiões pouco habitadas são diretamente afetadas pelas cidades, porque fornecedoras de água, alimentos, substâncias minerais e outras tantas necessidades urbanas. Por exemplo, uma cidade de um milhão de habitantes, ocupando 250 km² precisa de 8.000 km² para a produção do seu alimento, sem falar na roupa e na sua água. Os países

⁴³⁶ ODUM, op. cit., p. 47.

mais pobres sugerem um “metabolismo urbano” menos intenso, com um consumo energético mais baixo e ambientes de entrada e saída menores. Não obstante, a falta de infra-estrutura para a destinação correta de efluentes e resíduos muita vezes resulta em impactos mais severos dos que os experimentado nas cidades tecnicamente mais avançadas.⁴³⁷

Na opinião de Odum,

[...] a cidade moderna é um parasita do ambiente rural, uma vez que, da forma em que é administrada atualmente, ela produz pouco ou nenhum alimento e outros materiais orgânicos, não purifica o ar e recicla pouca ou nenhuma água e materiais inorgânicos.⁴³⁸

De outro ponto de vista, prossegue, a cidade é simbiótica com a paisagem circundante, produzindo e para lá exportando mercadorias, serviços, dinheiro e cultura, que culminam por também enriquecer o meio rural, valendo dizer que a cidade não desponta como detentora de uma ecologia separada do campo circundante. Por tudo isso, para se perceber a cidade realmente como ela é, objetivando promover a solução de seus problemas, é também necessário encaminhar idéias e ações para além de seus limites puramente urbanos.⁴³⁹

⁴³⁷ ODUM, op. cit., p. 40-50.

⁴³⁸ ODUM, op. cit., p. 50.

⁴³⁹ ODUM, op. cit., p. 50.

CAPÍTULO III

O DIREITO PAISAGÍSTICO E DOS VALORES ESTÉTICOS NO BRASIL

Uma cidade deve ser construída de modo a proporcionar a seus habitantes segurança e felicidade. Aristóteles.

3.1 Considerações iniciais: a noção atual de meio ambiente

Sob uma ótica moderna, é possível cogitar o meio ambiente desdobrado em natural, integrado pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e pela flora, artificial (ou humano), constituído pelas sítios, edificações e equipamentos produzidos pelo homem, derivados em assentamentos urbanísticos, assim como pelos valores históricos e culturais.⁴⁴⁰

Diante de tal concepção abrangente, é possível afirmar que nem todos os ecossistemas são naturais.^{441 442}

Os organismos vivos e seu ambiente não-vivo (abiótico) estão inseparavelmente inter-relacionados e interagem entre si. Chamamos de sistema ecológico ou ecossistema qualquer unidade (biosistema) que abranja todos os organismos que funcionam em conjunto (a comunidade abiótica), numa dada área, interagindo com o ambiente físico de tal forma que o fluxo de energia produza estruturas bióticas claramente definidas e uma ciclagem de materiais entre as partes vivas e não-vivas. O ecossistema é a unidade funcional básica na ecologia, pois inclui tanto os organismos quanto o ambiente abiótico; cada um destes fatores influencia as propriedades do outro e cada um é necessário para a manutenção da vida, como a conhecemos na Terra. Este nível de organização deve ser

⁴⁴⁰ Cf. CUSTÓDIO, Helita Barreira. Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente. São Paulo, 1983. Tese (Livre Docência)– Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. p.119.

⁴⁴¹“Ecossistemas há, em nosso país, que estão à beira do completo desaparecimento: o exemplo mais dramático é a Mata Atlântica, que, dos 350.000 km², que ocupava na época do descobrimento do Brasil, ficou restrita a 10.000 km², ou seja, a 5% da área primitiva.” NEIMAN, Zysman. Era verde?: ecossistemas ameaçados. 5.ed. São Paulo: Atual, 1991. p. 35 e 40, 103 p.

Cf. art. 225, §4º, da Constituição Federal de 1988, que elevou a Mata Atlântica à condição de patrimônio nacional.

nossa primeira preocupação se quisermos que a nossa sociedade inicie a implementação de soluções holísticas para os problemas que estão aparecendo agora ao nível do bioma e da biosfera.⁴⁴³

Vislumbra-se, pois, uma perspectiva ampla e real de meio ambiente, concebido agora como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana.”⁴⁴⁴

A complexidade do tema foi a contento encarada pelo legislador brasileiro, ao afirmar uma definição jurídica de meio ambiente.

Preconiza o art. 3º, I, da Lei 6.931/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, que entende-se por 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”.⁴⁴⁵

O legislador brasileiro, com acerto, adotou o conceito amplo de meio ambiente, o qual, nos termos e para os efeitos da lei, “não se resume apenas aos recursos naturais, mas, ademais, está relacionado também com tudo quanto “permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.⁴⁴⁶

Note-se que a partir do conceito amplo antes mencionado, acolhido e consagrado no direito brasileiro e considerando as disposições da Lei 6.938/81, tornou-se possível a classificação do meio ambiente, conforme leciona o Professor José Afonso da Silva, desdobrado em:

a) meio ambiente natural, que inclui os chamados recursos naturais, integrantes da biota, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora e fauna;

⁴⁴³ ODUM, Eugne P. Ecologia. Tradução de Chistopher J. Tribe. Supervisão da tradução Ricardo Eglesias Rios. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988. p. 9, 443 p. Título original em inglês Basic Ecology, 1983.

⁴⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 435.

⁴⁴⁵ PORTUGAL. Lei nº 11, de 7 de abril de 1987. A lei de bases do ambiente de Portugal, no art. 5º, nº 2, a, estabelece a seguinte definição: “ ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos fatores econômicos, sociais e culturais com efeito direto ou indireto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida dos homens”.

b) meio ambiente artificial, formado pelas edificações, equipamentos urbanos públicos (ruas praças, áreas verdes, espaços livres em geral), comunitários, enfim, todos os assentamentos de reflexos urbanísticos;

c) meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio arqueológico, artístico, histórico, paisagístico e turístico.⁴⁴⁷

Fixada assim a noção de meio ambiente, cumpre ressaltar que se a idéia de preservação é fruto de uma conscientização internacional, à qual aderiram a coletividade e os poderes nacionais, também é oportuno e importante sublinhar que ela não trata só dos aspectos relativos ao meio ambiente natural, porque abriga também o artificial, e, sobretudo, o meio ambiente cultural, entendendo-se este como as diversas formas de expressão de um povo, elo formador e determinante dos sentimentos de nação e cidadania.

3.2 A paisagem e valor estético: meio ambiente cultural

O meio ambiente cultural⁴⁴⁸ mereceu expressa referência na Constituição de 1988, que lhe definiu os valores integrantes e estipulou mecanismos de sua proteção:

⁴⁴⁶ Cf. GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: caso do parque do povo. Revista dos Tribunais, p. 247-260, v.702, abr. 1994. p. 250.

⁴⁴⁷ Cf. SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 3, 243 p.

Cf. “Defendendo a individualização unitária da noção de meio ambiente, Antunes assevera: “a necessidade de uma noção unitária de ambiente resulta não só da multiplicidade de aspectos que caracterizam as atividades danosas para o equilíbrio ambiental, por conseguinte de planificação global, mas também da necessidade de relacionar o problema da tutela do ambiente com os direitos fundamentais da pessoa, nomeadamente o da saúde”. ANTUNES, Luiz Felipe Colaço. A Tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação procedimental. Coimbra: Almeida, 1989. p. 47.

⁴⁴⁸Cf. Darci Ribeiro, cultura é “a herança de uma comunidade humana, representada pelo acervo co-participado de modos padronizados de adaptação à natureza, para o provimento da subsistência; de normas e instituições reguladoras das relações sociais e de corpos de saber, de valores e de crenças com que explicam sua experiência, exprimem sua atividade artística e se motivam para a ação.” RIBEIRO, Darci. Teoria do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972. p.93.

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

I — as formas de expressão;

II — os modos de criar, fazer e viver;

III — as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

V — os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.⁴⁴⁹

O conceito de patrimônio cultural no Brasil, aos olhos dos menos avisados, continua restrito aos bens móveis e imóveis, de valor criativo próprio ou sem ele, voltados para o passado, eis que impregnados de valor histórico ou então bens representativos da criação individual espontânea, correspondente ao nosso acervo artístico (música, literatura, cinema, artes plásticas, arquitetura, teatro), sobretudo e quase sempre de apreciação das elites.

Sucedem que, permeando estes bens, situam-se outros tantos, como o valor paisagísticos e estéticos, inseridos na dinâmica do cotidiano, porém estranhamente não incluídos, não considerados e não admitidos como bens culturais, especialmente na formulação das políticas públicas, econômicas e tecnológicas.

No entanto, é justamente a partir deles que se afere potencial, se reconhece a vocação e se desdobram os mais autênticos valores de uma localidade.

Por outro lado, três outras referências constitucionais sobre os valores paisagísticos e estéticos merecem transcrição:

Art. 23 — É competência comum da União, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos

IV — impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

⁴⁴⁹ *Corresponde ao art. 180, parágrafo único, da Constituição Federal de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.*

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

[...]

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

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

Verifica-se assim que as referências constitucionais sobre a existência legal de bens e valores estéticos e paisagísticos, classificados como patrimônio cultural brasileiro são expressas e extremas de dúvidas, e por isso merecedores de proteção específica.

3.3 A paisagem urbana, natural e mobiliária. Seus valores estéticos

A paisagem urbana é, no dizer de José Afonso da Silva,

a roupagem com que as cidades se apresentam a seus habitantes. Assim, será tão mais atraente quanto mais constitua uma transformação cultural da paisagem natural do seu sítio, e tanto mais agressiva quanto mais tenha violentado a paisagem natural sem acrescentar-lhe valor humano algum.⁴⁵⁰

Emerge desse conceito a certeza de que uma cidade não é somente o ambiente propício aos negócios e apropriações mercadológicas, onde, em razão da possibilidade de enobrecimento de certas frações do território, sua paisagem é recepcionada tão-só como objeto econômico lucrativo.

O que a paisagem urbana representa de verdadeiro é um ambiente de vida humana, onde incidem os valores do espírito, que são eternos e perenes, condicionados também pelo critério estético, livrando o cotidiano de seus habitantes das feiúras que o mundo têm, e assim adicionando na vida diária o bem-estar de conviver com o belo.

A despeito do conceito de paisagem como roupagem da cidade, a sua essência residirá nos seus elementos formais, espelhando-se no

conjunto das superfícies constituídas das edificações e logradouros da cidade, isto é, basicamente o conjunto edilício e os equipamentos públicos, que são, por exemplo, as ruas, avenidas, praças, largos, praias, parques, jardins, alamedas, túneis, pontes, viadutos, galerias, travessas, ladeiras, escadarias, becos, pátios. Os seus componentes irão se exteriorizar no traçado urbano, nas áreas verdes e formas dos arvoredos, nas fachadas arquitetônicas e no mobiliário urbano.⁴⁵¹

Hely definiu o traçado urbano como sendo

o desenho geral da cidade; seu levantamento topográfico, com a indicação do sistema viário, marcando o arruamento atual e futuro, com o respectivo alinhamento e nivelamento a serem observados nas construções particulares e públicas.⁴⁵²

É o traçado urbano que vai determinar a disposição das vias públicas e dos logradouros, no contexto harmonioso de um plano geral da cidade.

A estética urbana constituiu-se em preocupação constantes dos povos civilizados e integra os objetivos de um Urbanismo moderno, porquanto visa resguardar os valores e patrimônios artísticos, panorâmicos, paisagísticos, monumentais, históricos, culturais e recreativos da população.

A proteção estética da cidade e seu entorno, enseja diversas limitações ao uso da propriedade, como a forma, a altura e disposição das construções, mesmo as fachadas e muros, tudo com o propósito de, através de imposições edilícias que estabelecem critérios estéticos, dar boa aparência às edificações urbanas, estendendo-se aos arredores, com preservação das vistas panorâmicas, das paisagens naturais e dos locais de particular beleza.⁴⁵³

⁴⁵⁰ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2.ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. p. 224, 421 p.

⁴⁵¹ Cf. SILVA, op. cit., p. 274-275.

⁴⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 6.ed. 2ª tiragem, atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 400, 602 p.

⁴⁵³ MEIRELLES, op. cit., p. 417.

Esta proteção pode se configurar pela manutenção do estado natural da paisagem, da visibilidade, pela proibição de remoção da cobertura florestal, pelo tombamento, desapropriação, dentre outros tantos instrumentos de proteção do interesse coletivo *stricto sensu*.

A proteção paisagística, e conseqüentemente estética, insere-se na competência do Município, admitindo uma variada gama de regulamentações edilícias, fundamentadas no interesse local e no resguardo da saúde e recreação espiritual dos administrados.

Edifícios públicos, religiosos ou de instituições sociais também marcam as paisagens urbana e natural, consubstanciados em palácios, fóruns, cadeias, igrejas, enfim, seja pela sua construção em lugares de destaque, ou pelo porte arquitetônico. A integração paisagística dos prédios públicos deveria ser cultivada, sem prejuízo da funcionabilidade e economicidade da obra. Qualquer experiência ou imaginação estética, destoando do conjunto harmônico da paisagem mostra-se inteiramente sem sentido.⁴⁵⁴

O mobiliário urbano também merece destaque. Segundo José Afonso da Silva, citando a Lei nº 1.096/78, do Município de Campos do Jordão, que no seu entender deu o mais amplo desenvolvimento ao assunto:

mobiliário urbano são os elementos da escala microarquitetônica, integrantes do espaço urbano que satisfazem aos seguintes requisitos: I- sejam complementares das funções urbanas; II – estejam localizados em espaços públicos; III estejam disseminados no tecido urbano com área de influência restrita.⁴⁵⁵

São, portanto, elementos que integram a paisagem urbana, devendo receber tratamento rigoroso, através de adequada regulamentação urbanística municipal, especialmente no que se refere à publicidade.

⁴⁵⁴ SILVA, op. cit., p. 280.

⁴⁵⁵ SILVA, loc. cit.

O mobiliário urbano divide-se em :

- a) anúncios;
- b) elementos de sinalização urbana;
- c) elementos da infraestrutura urbana.

Os anúncios são quaisquer veículos publicitários de comunicação visual, inseridos na paisagem urbana, tanto nos logradouros públicos quanto na propriedade privada, em qualquer ponto visível, expostos em suporte, nas fachadas, placas, tabuletas, faixas, toldos, dispositivos luminosos, painéis e cartazes.

Essa variedade de mobiliário urbano deve variada gama de restrições que lei municipal pormenorizar, à base do interesse local, em homenagem à estética urbana e à segurança dos administrados.

Tais restrições, que podem ir da proibição em determinadas zonas, locais, logradouros etc., como limitação e padronização da dimensão e mesmo o resguardo da correção da língua portuguesa, às vezes tão maltratada nessa espécie de comunicação, fica sujeita ao controle, disciplina e prévia autorização municipal.

Os elementos da sinalização urbana são:

- a) sinalização de trânsito;
- b) nomenclatura de logradouros públicos;
- c) numeração de edificações;
- d) informações cartográficas e turísticas da cidade.

Essas sinalizações, aliás obrigatórias, devem também atender as prescrições da estética e da clareza, segundo minucioso ordenamento municipal, além das padronizações federais, como no caso da sinalização de trânsito.

Questão relevante diz respeito aos elementos aparentes da rede de infra-estrutura urbana, como:

- a) os postes da rede de energia elétrica, de iluminação pública e telefônica;
- b) os hidrantes e extintores de incêndio.

Esses elementos são marcantes na paisagem urbana, influenciando sua estética, porquanto se aparentes podem sugerir um

aspecto desagradável à visão, o que vem sendo corrigido pela técnica de embutimento subterrâneo; então, cada município deverá ordená-los de acordo com a sua estrutura, dimensão e suporte financeiro.

Outra forte influência na paisagem urbana diz respeito aos serviços de comodidade pública, como as cabines telefônicas, caixas de correio, cestos de coleta de lixo, abrigos e pontos de embarque de ônibus, parquímetros, bancos de jardins, bebedouros públicos, postos de informações, sanitários públicos, bancas de jornais, guaritas, quiosques, relógios etc., cuja implantação e, quando for o caso, autorização, devem, exigir aprovação de projeto em função da localização, características da cidade, funcionabilidade e conforto do público usuário e influência na paisagem e na estética do lugar.

Como todas essas questões integram o moderno urbanismo, necessário o exame do direito a ele correspondente.

3.4 Direito Urbanístico: conceito e conteúdo

Para Tomáz-Ramon Fernández, é difícil iniciar qualquer reflexão sobre a problemática urbanística, sem formular desde o primeiro momento uma advertência acerca da equivocidade do termo urbanismo, cuja etimologia refere-se basicamente o que é próprio da cidade.⁴⁵⁶

Segundo esse autor, a equação semântica, derivada da definição de urbanismo como ordenação da cidade, que historicamente foi válida até a segunda guerra mundial, se desgastou a partir da segunda metade do século XX, ao restar comprovado que as tensões que sacodem a vida urbana e tudo o que acontece dentro da cidade é em função ou consequência de fenômenos que acontecem fora dela, sobretudo no contexto geral do país inteiro.⁴⁵⁷

Esta constatação levou os ingleses, que segundo Fernández estão sempre adiantados na matéria, a batizar suas leis urbanísticas desde 1939 como Town and country planing acts, isto é como leis de

⁴⁵⁶ FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. Manual de derecho urbanístico. 15.ed. Madrid: Publicaciones Abella el consultor, 2000. p. 15, 287 p.

planificação do campo e da cidade. Na França, a mesma concepção materializou-se a partir de 1944, aménagement du territoire, e que progressivamente foi incorporando conteúdos adicionais, na medida em que se acentuavam as inter-relações entre a planificação física e a planificação econômica, até assumir e englobar as preocupações ambientais, que reivindicam tão-só a preservação da natureza, frente às agressões que sofre de parte de uma sociedade altamente industrializada que tenta subordiná-la somente no afã de produzir mais a cada dia.⁴⁵⁸

A partir dessas constatações é de se perguntar, o que é urbanismo de nossos dias?

Nada mais é do que uma perspectiva global e integradora de tudo o que se refere à relação do homem com o meio em que se desenvolve e que faz da terra, do solo o seu local operativo.

Ao responder o porque, Fernandéz transcreve, como melhor resposta o que consta da Land Community Act inglês, de 1975:

De todos os recursos materiais de que se pode dispor nessas ilhas, o solo é o único que não pode por si só incrementar-se. Mediante as relações comerciais com outros países podemos obter mais alimentos, mais petróleo e mais minério de ferro, em troca de artigos manufaturados que temos em abundância. Mas o abastecimento do solo já está determinado e fixo. Vivemos em um país pequeno e densamente povoado, razão pela qual a oferta de solo está já determinada, além de escassa. Isso faz singularmente importante o dever de planificar corretamente o uso do nosso solo. A respeito da planificação se tem dito acertadamente que ela consiste em assegurar um equilíbrio apropriado entre todas as demandas de solo, de tal maneira que o solo seja utilizado no interesse de todo o povo.⁴⁵⁹

Este, em poucas palavras, é o problema que o direito urbanístico da atualidade tem para responder.

O urbanismo foi concebido inicialmente como a arte de embelezar a cidade, evoluindo no sentido social, tanto quanto evoluiu o conceito de cidade, cuja tendência é de extravasamento para além do

⁴⁵⁷ FERNADÉZ, op. cit., p.16.

⁴⁵⁸ FERNANDÉZ, loc. cit.

⁴⁵⁹ FERNANDÉZ, op. cit., p.16-17.

perímetro urbano.⁴⁶⁰ Se assim for concebido, o urbanismo é

uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando o bem-estar coletivo, através de legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.⁴⁶¹

Esta é a concepção que se formou nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), consolidando-se na Carta de Atenas, em 1933.

Assim, segundo o CIAM de 1928:⁴⁶²

O urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente à regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º) habitar, 2º) trabalhar, 3º) recrear-se. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.⁴⁶³

Em relação a tais objetivos, Hely Lopes Meirelles afirma:

O urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano – a urbe.⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ SILVA, op. cit., p. 24.

⁴⁶¹ Cf. BALTAR, Antônio Bezzerá. Introdução ao planejamento urbano, Recife, 1947, apud SILVA, op. cit., p.24-25.

⁴⁶² FUNDAÇÃO dos CIAM. Em 1928 um grupo de arquitetos modernos se reuniu na Suíça, no castelo de La Sarraz Vaud, graças à generosa hospitalidade de Madame Hélène de Mandrot. Depois de examinar, a partir de um programa elaborado em Paris, o problema colocado pela arte de edificar, firmaram um ponto de vista sólido e decidiram reunir-se para colocar a arquitetura diante de suas verdadeiras tarefas. Assim foram fundados os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, os CIAM. In. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (BRASIL). Cartas patrimoniais – Brasília: IPHAN, 1995, p 76, 344 p. (cadernos de documentos n° 3)

⁴⁶³ IPHAN, op. cit., p. 77.

⁴⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 378, 638 p.

Afirma José Afonso da Silva, que é forçoso reconhecer que cidade não é uma entidade com vida própria, independente do território que ocupa. Ao contrário, insere-se nesse território como um tecido coerente cuja estruturação e funcionamento resulta inseparável na cidade moderna. O urbanismo apresenta-se de modo a incluir não somente a cidade, mas todo o território, tanto urbano como rural. Assim

o urbanismo se apresenta como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência, ou, em outras palavras, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.⁴⁶⁵

Por tudo que se disse, tem inteira procedência a sistematização conceitual formulada por Hely, ao afirmar que “o urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.⁴⁶⁶

Um momento importante da atividade urbanística vai dizer respeito à preservação do meio ambiente natural e cultural, assegurando tanto as boas condições de vida, como resguardando os legados históricos e artísticos e os locais de particular beleza para o desfrute do homem.

O direito urbanístico é um ramo relativamente recente da ciência jurídica, sobretudo como agente de promoção do arranjo e organização das aglomerações urbanas, objetivando assegurar conforto, segurança e harmonia que devem reinar na comunidade, como condições para a preservação da sadia qualidade de vida de todos. O nascimento tardio do direito urbanístico a princípio pode surpreender por que a existência das cidades é fato muito antigo, sendo que somente a partir do início do século XX que os poderes públicos passam a realmente se interessar pela ordenação do solo e considerar que o desenvolvimento é

⁴⁶⁵ SILVA, op. cit., p. 25.

precedido da urbanização. Para tentar dominar este fenômeno os urbanistas foram levados a repensar sua disciplina e os poderes públicos a editar normas específicas, que são a origem desse novo ramo do direito.

A concentração de populações nas aglomerações urbanas constitui uma das conseqüências da revolução industrial e de seus múltiplos desdobramentos nos domínios da geografia e da economia.

O termo “urbanismo” surgiu citado pela primeira vez na obra “La theorie générale de l’urbanisation” que Ildefonso Cerda, engenheiro catalão, publicou em 1897. O vocábulo foi forjado a partir da palavra latina *urbs* (cidade) para designar a disciplina de ordenação das cidades.⁴⁶⁷

O vocábulo pode ser recente, mas a sua aplicação está relacionada a uma disciplina muito antiga, porque desde a mais remota antigüidade são encontradas cidades com traçados regulares.

Não foi por acaso que os urbanistas contemporâneos aprovaram a necessidade de criação de uma nova palavra para designar a sua disciplina. Para responder os desafios lançados pela revolução industrial, que introduziu um modelo de desenvolvimento anarquista para as aglomerações urbanas, provocando empobrecimento de bairros inteiros, sentiram eles a mais absoluta necessidade de renovar e transformar as práticas anteriores. Esta renovação progressivamente foi atingindo todos os aspectos do urbanismo: suas finalidades, seus métodos e seu quadro de intervenção.⁴⁶⁸

Se em certas épocas da história a organização das cidades esteve ligada a imperativos religiosos e políticos, o urbanismo contemporâneo deve ser encarado exclusivamente como um serviço prestado em favor dos seus habitantes. Para os urbanistas modernos a cidade não é mais vista como uma reunião de casas e ruas, como um monumento, mas principalmente como uma reunião de seres humanos. É a partir de suas necessidades essenciais, como garantia de qualidade de vida, que são : morar, trabalhar, circular e se distrair, que o moderno

⁴⁶⁶ MEIRELLES, op. cit., 1995, p. 379.

⁴⁶⁷ JACQUOT, Henri; PRIET, François. Droit de l’urbanisme. 3.ed. Paris: Dalloz, 1998. p. 3, 762 p. (tradução livre do autor)

⁴⁶⁸ JACQUOT; PRIET, op. cit., p. 3-4.

urbanismo deve prestar os seus serviços aos administrados. Para contribuir no atingimento do bem-estar de todos, o urbanista, aliado ao poder público, deve perseguir variados objetivos. Os primeiros são de ordem sanitária. Neste ponto, o propósito é o de propiciar aos habitantes das cidades um meio sadio, e agradável, como garantia da saúde física e mental de todos. Depois devem ser perseguidos os objetivos sociais, através de realizações que afastem modalidades de segregação e discriminação tão-só pelos locais e tipos de moradia, assegurando melhores condições de vida para os diferentes grupos, assemelhados, vizinhos, e de atividades variadas que coexistem nas cidades. Em seguida, os objetivos econômicos, que visem proporcionar uma boa organização da vida coletiva, com distribuição dos equipamentos e serviços públicos, nas melhores condições de funcionamento e rendimento. Por fim, os objetivos estéticos que devem direcionar-se a produzir na população conforto visual, derivado da harmonia entre a natureza e as construções.⁴⁶⁹

O urbanismo está sujeito a atribuições de competência legislativa, cujo objeto é a ordenação da cidade, isto é, normas que em sentido amplo regulem a atividade de urbanização e edificação dos terrenos para a criação da cidade; e uma disciplina jurídica de finalidade social e coletiva nas aglomerações e assentamentos da população nos espaços físicos. No plano jurídico se traduz em ordenação, objeto normativo da lei urbanística.

O conteúdo do urbanismo se traduz em concretas potestades, como as referentes ao planejamento, a gestão e execução dos instrumentos de planejamento, a intervenção estatal nas faculdades dominiais sobre uso do solo e o direito de edificar. O elenco normativo correspondente arbitra técnicas jurídicas concretas, sobre um verdadeiro regime jurídico do solo, para que suporte as atividades transformadoras derivadas da urbanização e das edificações, o que implica em reconhecer o que se poderia denominar de políticas de ordenação da cidade.⁴⁷⁰

Na doutrina, mais concretamente Carceller Fernandéz:

⁴⁶⁹ JACQUOT; PRIET, op. cit., p.4.

O Direito Urbanístico ou mais propriamente a legislação urbanística é um conjunto de normas jurídicas que, por si mesmas ou através do planeamento que regulam, estabelecem o regime urbanístico da propriedade do solo e a ordenação urbana e regulam a atividade administrativa direcionada ao uso do solo, da urbanização e da edificação.⁴⁷¹

Ricardo Estévez Goytre, por sua vez, entende e sublinha que o direito urbanístico é uma parte do direito administrativo, cujo principal propósito é beneficiar a comunidade:

O Direito Urbanístico é a parte do Direito Administrativo que tem por objeto a regulamentação do regime jurídico aplicável às distintas classes de solo, compatibilizando o direito de construir com o cumprimento de uma série de encargos estabelecidos em benefício da comunidade diretamente pela legislação urbanística aplicável ou, em seu favor, pelo planeamento urbanístico.⁴⁷²

Segundo Goytre, o conteúdo do direito urbanístico pode ser sistematizado, levando-se em conta o planeamento urbanístico, geral ou de desenvolvimento, onde se concretizam também os atributos do direito de propriedade em cada classe de solo. Depois da consideração de conteúdo, volta-se para a gestão urbanística que consiste no estabelecimento de técnicas para fazer viável uma justa distribuição de benefícios e ônus, derivados da legislação urbanística, e/ou do planeamento, assim como para a recuperação de parte das “mais-valias” que a atuação urbanística gera para a comunidade. Para tornar efetivo o princípio de igualdade entre os proprietários, se delimitam zonas no solo

⁴⁷⁰ GOYTRE, Ricardo Estévez. Manual de derecho urbanístico: doctrina, legislación e jurisprudência. 2.ed. Granada, Espanha: Editorial Comares, 2001. p. 12, 591 p.

⁴⁷¹ FERNÁNDEZ, Antonio Carceller. Introducción al derecho urbanístico. 2.ed. Madrid, Espanha: Editorial Tecnos, 1993. p. 17, 123 p. (tradução livre do autor) do original: “El Derecho urbanístico, o quizá más propiamente la legislación urbanística, es un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”.

⁴⁷² GOYTRE, op. cit., p. 13. (tradução livre do autor) do original: “El Derecho Urbanístico es aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas em beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planeamiento urbanístico”.

urbano e no solo urbanizável; para uma justa divisão dos benefícios e encargos se delimitam unidades de execução ou atuação, através de compensação, cooperação ou expropriação. Finalmente, mediante a disciplina urbanística se comprova que o uso do solo se ajusta às determinações aplicáveis (licenças urbanísticas), e se ordena a execução de determinadas obras para manter as edificações em boas condições de segurança, salubridade, e beleza, impondo-se aos infratores das normas de uso do solo e do direito de construir sanções urbanísticas, assim como a obrigação de restaurar a ordem vulnerada.⁴⁷³

Em época recente se considerava que o objeto do urbanismo se limitava à organização interna da cidade. A urbanização galopante pós-industrialização e as novas formas de urbanização das periferias também vieram para por em questão essas concepções estreitas, obrigando os urbanistas e os poderes públicos a conceber a organização urbana dentro de realidades mais largas e complexas.

Um urbanista moderno não se interessa mais somente pelos espaços urbanizados, eis que devem integrar suas ordens de preocupação também os espaços rurais do entorno que, poderão em futuro mais ou menos próximo constituir as zonas de expansão da aglomeração urbana, zonas de repouso e lazer da população, zonas de produção de alimentos que convém resguardar, áreas ambientais importantes, inclusive pela beleza cênica e harmonia paisagística.

Esta imbricação dos espaços rurais e urbanos conduz a uma visão urbanística regional, porquanto esses territórios, sob prisma da organização espacial não podem ser considerados isoladamente, e sim como unidades urbanísticas.

As tarefas derivadas dessas novas concepções de urbanismo são grandiosas e complexas, já que envolvem a aplicação prática de diversos ramos do conhecimento como a arquitetura, a sociologia, a economia, a geografia, a ecologia, valendo sublinhar que os seus projetos necessitam recursos e dimensões variadas, administrativas, financeiras e de técnica. Esta mutação do urbanismo, consecutivo ao desenvolvimento

⁴⁷³ GOYTRE, op. cit., p. 14-15.

da urbanização deu origem ao direito urbanístico.

O urbanismo não é apenas uma disciplina científica, mas uma atividade de interesse geral que permite determinar os padrões de vida cotidiana da maioria dos cidadãos, podendo ser admitido como uma “política pública”. Conseqüentemente, na esfera jurídica a realização de projetos de urbanismo em favor da coletividade importa em severas restrições ao direito de propriedade, aliás inscrito no artigo 17, da Declaração de 1789, como “sagrado e inviolável”.

O exercício desses direitos individuais pode mostrar-se incompatível com os objetivos relacionados à organização da coletividade, porquanto a destinação que melhor atende aos interesses de todos pode não coincidir com os interesses do proprietário do solo.

A definição de direito urbanístico que realça as idéias relativas ao equilíbrio que deve existir entre o interesse público e os interesses privados e a finalidade de ordenação do território foi contestada exatamente nesses dois pontos. O primeiro a contestar foi Manuel Veiga de Faria:

À disciplina urbanística não interessa tanto ao proprietário como titular do direito de propriedade que há que defender da Administração, nem o poder público vestido de sua “auctoritas” que pretende impor-se aos particulares: à disciplina urbanística não interessa a oposição particular-poder público, nem o significado que ela pode encerrar no binômio autoridade-liberdade. A disciplina jurídica não se dirige aos sujeitos das normas em si, às pessoas singulares, públicas ou privadas. Essas pessoas jurídicas são dados que se há de ter em conta apenas na prossecução dos seus verdadeiros fins que o direito urbanístico prossegue: a organização do território. É nesta ordem de ideais que temos sempre de encarar o direito urbanístico: no seu escopo fundamental de organização do território, que supera a visão da questão pelo ponto de vista dos singulares interesses das entidades em jogo, públicas ou privadas. O direito urbanístico tem por objeto fundamental a boa urbanização, ou seja da melhor organização do território.⁴⁷⁴

O ponto de vista básico para essa argumentação reside em que

não seja aceitável configurar como preexistentes ao direito urbanístico as situações jurídicas privadas, ou os poderes de que vem munida a entidade”.⁴⁷⁵

Outra crítica recai sobre a idéia de ordenação do território e é formulada por Antonio Carceller Fernandéz, que adota a idéia tradicional para o direito urbanístico, apontando como interessante a implicação de vários interesses: de um lado, os gerais, de segurança, de fins sociais, que hão de tutelar a administração, e, de outro, os interesses particulares dos que, por regra geral, são titulares os proprietários. Não obstante, rechaça a idéia da finalidade do direito urbanístico como sendo a ordenação do território, e após indagar se urbanismo e ordenação do território não são a mesma coisa. Segundo Carceller Fernandéz:

O conteúdo do urbanismo se traduz na fixação de políticas de ordenamento da cidade, que derminam como, quando e onde deve surgir ou se desenvolverem os assentamentos urbanos, a cujo serviço e para o atingimento de tal fim estão disponíveis técnicas e instrumentos urbanísticos precisos.⁴⁷⁶

A seu ver, o urbanismo não é uma técnica de execução de plano de desenvolvimento, devendo tomar como pressupostos fundamentais certos fatos que são a conseqüência desta ordenação. Essa distinção tem seu valor porque as Administrações competentes não são as mesmas e tampouco os procedimentos jurídicos, por que com relação aos últimos, a ordenação do território procede quase que exclusivamente por incitações, enquanto o urbanismo emprega procedimentos muito mais autoritários.⁴⁷⁷

Toshio Mukai afirma que esta moderna concepção de direito urbanístico objetiva tornar irrelevante a contraposição entre os direitos do proprietário e os direitos coletivos. Segundo ele, enquanto na visão

⁴⁷⁴ FARIA, Manuel Veiga. Elementos de direito urbanístico. Coimbra Portugal: Coimbra, 1977. p. 34.

⁴⁷⁵ FARIA, Manuel Veiga, op. cit., 1977, p. 37.

⁴⁷⁶ FERNANDEZ, op. cit., p. 18-19. (tradução livre do autor) do original: “el contenido del urbanismo se traduce en la fijación de “políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el como, cuándo y donde deben surgir o desarrollarse los asentamentos urbanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para logra tal objetivo”,

tradicional as normas de direito urbanístico necessitam reconhecer e tutelar posições particulares, atreladas aos proprietários, não podendo o direito urbanístico sobrepor o ordenamento jurídico preexistente (direito da propriedade), a visão moderna admite a inexistência de direitos do proprietário como preexistentes à legislação urbanística, porque nascem exatamente desta.⁴⁷⁸

Daí a importância e acerto das palavras de Veiga de Faria:

A propriedade particular e os planos de urbanização não são mais pólos que se combatem, mas elementos de organização territorial, e as licenças de construção não são limites ao gozo pleno do direito de propriedade lançados pelas estatais, mas instrumentos de aplicação e de execução da organização fixados nos planos que se impõem à própria administração.⁴⁷⁹

Ensina Manuel Veiga de Faria:

a matéria urbanística se dirige à melhor organização do território, e os interesses particulares dos proprietários deste território, bem como o poder da autoridade pública estão subordinados a esse escopo primário, por ele procurando conciliar-se mutuamente.⁴⁸⁰

No dizer de José Afonso da Silva, as normas urbanísticas no Brasil ainda não adquiriram uma unidade substancial, formadora de um conjunto coerente e sistematizado, encontrando-se dispersas em instituições que guardam alguma conexão de ordem material em função do objeto regulado. Então para tornar possível uma identificação das normas, é necessário estabelecer com precisão qual é esse objeto, que vem a ser o próprio objeto do direito urbanístico.⁴⁸¹

Para atingir tal fim primeiramente urge distinguir o fato que de o direito urbanístico pode ser examinado sob dois prismas distintos; o primeiro como um conjunto de normas; o segundo como uma ciência, cada qual com o seu próprio objeto.

⁴⁷⁷ FERNANDEZ, op. cit. p 20.

⁴⁷⁸ MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. Introdução.

⁴⁷⁹ FARIA, op. cit., 1977, p. 37.

⁴⁸⁰ FARIA, op. cit., 1977, p. 36.

O direito urbanístico objetivo, formado por um conjunto de normas tem por objeto regular a atividade urbanística, disciplinado o território.

Segundo Hely Lopes Meirelles, esse direito urbanístico objetivo visa:

precipuamente a ordenação das cidades, mas seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições de vida humana em todos os núcleos populacionais.⁴⁸²

Podem ser consideradas normas urbanísticas todas aquelas que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, naturais e culturais, ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização de instrumentos de intervenção.⁴⁸³

Já o direito urbanístico como ciência (conhecimento sistematizado das normas urbanísticas) foi concebido por Hely como

ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo.⁴⁸⁴

Verifica-se então que os dois sentidos do direito urbanístico ostentam cada qual objetos diferentes. Na realidade, a ciência do Direito não tem por objeto

regular realidade alguma, pois não estabelece normas nem regras. Ela procura conhecer e sistematizar as normas do direito objetivo. Todas as normas deste são objeto de estudo sistematizado daquele.⁴⁸⁵

A partir dessas constatações, José Afonso da Silva propõem o Direito Urbanístico, sob o prisma da ciência como:

ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e

⁴⁸¹ SILVA, op. cit., p. 31.

⁴⁸² MEIRELLES, op. cit., 1994, p.383.

⁴⁸³ SILVA, op. cit., 1995,p. 32.

⁴⁸⁴ MEIRELLES, op. cit., 1994, p. 383.

⁴⁸⁵ SILVA, op. cit., 1995, p. 32.

sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Seu objeto, portanto, consiste em expor, interpretar e sistematizar tais normas e princípios; vale dizer: estabelecer o conhecimento sistematizado sobre essa realidade jurídica.⁴⁸⁶

3.5 Direito urbanístico e constituição

As Constituições Federais de 1946 e 1967, essa com a sua Emenda nº1/69, nada dispuseram de forma expressa sobre o urbanismo.

A matéria urbanística mereceu atenção no texto da Constituição Federal de 1988, que reservou ao tema vários dispositivos: as diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, artigos 21, XX e 182), sobre preservação ambiental, artigos 23, III, IV e VII, e 24, VIII, VIII e 225); sobre planos urbanísticos, artigos 21, IX, 30 e 182 e sobre a função urbanística da propriedade urbana.

Os fundamentos para uma perspectiva da política urbana nacional estão expostos nos artigos 21, XX e 182, da Constituição de 1988 que declara, respectivamente

competir a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A perspectiva apontada no art. 21, XX, tem por objeto um desenvolvimento adequado de um sistema de cidades, através de planejamento interurbano, em nível nacional ou macroregional, de competência federal. A outra perspectiva, art. 182, considera o desenvolvimento urbano no âmbito territorial local e de planejamento intra-urbano portanto, de competência municipal. A este quadro de competências agrega-se a deferida ao Estado-membro, de legislar concorrentemente com a União sobre a matéria urbanística, como é a dicção do art. 24, I, da Constituição Federal, que concede aos Estados a possibilidade de estabelecer coordenação de planos urbanísticos, além de

⁴⁸⁶ SILVA, loc. cit.

expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.⁴⁸⁷

O art. 21, IX, atribui à União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. A importância dessa norma reside na competência deferida à União de elaborar e executar planos urbanísticos nacionais e regionais, agregando ainda a possibilidade de acrescentar matrizes para o desenvolvimento econômico e social.

Com relação ao planejamento urbanístico local, a sede constitucional é a do artigo 30, VIII, que reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento da ocupação do solo urbano.

O planejamento local nada mais é do que ordenamento do solo municipal com o propósito de disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, que se qualifica como tal quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o assentamento do sistema viário. Tal ordenamento é a função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, que a Constituição de 88 elevou à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, nos termos do art. 182, § 1º. Da combinação de ambos os dispositivos, emerge que o plano diretor é o instrumento pelo qual se efetiva o planejamento urbanístico local, obrigatório para as cidades de mais de 20.000 habitantes.

A propriedade urbana também ficou submetida a esse processo urbanístico, nos termos do art. 182, § 2º da Constituição que promoveu a subordinação do cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade expressas no plano diretor, que também define os critérios para a utilização do solo urbano.

⁴⁸⁷ SILVA, op. cit., 1995, p. 49.

3.6 A Constituição do Brasil e as competências em matéria de Direito Urbanístico

As competências legislativas na Constituição de 1988 são de ordem privativa, concorrente ou comum.

Em sede de competência privativa destaca-se a importância daquela deferida ao Município, consoante o teor do art. 182, Constituição F/88, que lhe concedendo total primazia na condução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, aliás já editada, mais precisamente a Lei n. 10.257/01, o denominado Estatuto da Cidade, que será objeto de análise mais adiante.

Compete ao Município aprovar o plano diretor, destacando-se mais uma vez que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade ali expressas, nos termos dos artigos 182, §§ 1º e 2º, da Constituição de 1988. O art. 30, inc. VIII, expressou competência privativa ao Município, ao estabelecer que a ele compete promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Privativamente, compete à União, conforme o teor do art. 21, inc. XX, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, o que a União já promoveu em parte, através do Estatuto da Cidade.

A competência privativa dos Estados-membros é residual, conforme os termos do art. 25, §1º da CF/88, ao dispor que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição, ou seja, tudo o que não for da União ou dos Municípios é de competência supramunicipal dos Estados.

As competências concorrentes estão previstas nos artigos 24, e 30, inc.II, da Constituição de 1988.

Dispõe o art. 24, I, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

A competência concorrente municipal está expressa no art. 30, II.

O § 1º, do art. 24, dispõe que em matéria concorrente a competência da União limitar-se-á ao estabelecimento de normas gerais, complementando assim as competências federais traduzidas nos artigos 21, XX e 182, “caput”, o que obriga, um pouco mais adiante, a um exame detalhado do significado da tal expressão no direito urbanístico.

No § 2º do artigo 24 consta que os Estados-membros também têm competência suplementar em matéria urbanística, o que significa que poderão complementar ou suplementar normas gerais federais, sendo-lhe vedado legislar em matéria puramente local, porquanto estaria assim ferindo a competência privativa do Município estabelecida no artigo 30, I.

O § 3º trata da competência plena na hipótese de inexistência de lei geral federal, deferida aos Estados para atender suas peculiaridades, podendo, pois, editar normas regionais de urbanismo.

Ao Município compete, na matéria concorrente suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme determina o art. 30, II, da Constituição de 1998.

A competência comum consta do teor artigo 23, da Constituição do Brasil, modalidade que pela primeira vez foi contemplada na história do constitucionalismo brasileiro.

Aduz Toshio Mukai que com base na competência comum não se pode exercer poder de polícia em matéria urbanística, porquanto isso tornaria letra morta as competências privativas, em especial a do Município.⁴⁸⁸

Segundo ele, a natureza da competência comum explica-se ante o teor do parágrafo único, do art. 23, que assevera: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional”. A palavra-chave passa a ser “cooperação”, isto é os entes federados deverão atuar sempre em termos comuns, no sentido da administração de questões urbanísticas,

como a construção de obras públicas, e urbanizações ou mesmo a ações administrativas que envolvam recursos e pessoal em escala que fuja aos parâmetros normais.⁴⁸⁹

Na falta da legislação complementar que viabilize esse federalismo cooperativo, os entes federativos poderão utilizar as diretrizes elencadas no artigo 241, da Constituição, que preconiza:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Mesmo que se afirme que a intenção do constituinte na redação do art. 23, foi dispor atribuições de ordem administrativa, já que no “caput” não utilizou a expressão “legislativa”, cabe observar que em razão do princípio da legalidade, antes de atuar, necessariamente há que se legislar.⁴⁹⁰

No sistema exposto, verifica-se que a matéria urbanística está deferida aos três níveis governamentais, na generalidade concorrente, e em dois sentidos: o primeiro sob o prisma de planejamento e o segundo no sentido de competência legislativa e de exercício do poder de polícia administrativa para o cumprimento de limitações urbanísticas.

Esta conclusão faz recair sobre uma mesma propriedade, simultaneamente, limitações urbanísticas expressas em leis federais, estaduais e municipais, restando ao intérprete extrair o valor de cada legislação, sobretudo para verificar a qual delas deve prevalecer no caso concreto e na hipótese de conflito.

A primeira vista pode parecer que a solução mais coerente é aquela relacionada à hierarquia, porquanto as leis federais objetivam à satisfação do interesse público nacional, que é sempre de maior dimensão do que o estadual, que é maior do que municipal.

⁴⁸⁸ MUKAI, op. cit., p. 90.

⁴⁸⁹ MUKAI, loc. cit.

O conceito de interesse público é marcado pela indeterminação, não podendo ser admitido como uma realidade própria das ciências exatas e matemáticas.

Se tudo gira em torno de um conceito indeterminado, casos concretos deverão ser resolvidos à base de um exame criterioso da natureza e prevalência dos interesses envolvidos.

Por fim, embora inserida na competência concorrente, colhe-se que a matéria urbanística está mais afeta à competência municipal, ampla em razão de conceito de peculiar interesse baseado na predominância e não na exclusividade⁴⁹¹, onde aliás se encontra o grande volume de legislação, materializado nos planos de desenvolvimento, zoneamentos, disciplina das edificações e atribuições de atividades, e disciplinando o parcelamento do solo, tudo, pelo menos em tese, levando em consideração o bem-estar de todos e a proteção do meio ambiente.

3.7 O conceito de normas gerais e o seu conteúdo

O conceito de normas gerais referidas na Constituição do Brasil é assunto bastante controverso.

Na visão de Hely Lopes Meirelles “a norma geral é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo o território nacional”.⁴⁹²

Aliomar Balleiro sustenta que normas gerais serão aquelas que necessariamente apresentem, além da generalidade de aplicação, generalidade no conteúdo.⁴⁹³

Geraldo Ataliba as entende como leis nacionais, assim

⁴⁹⁰ MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. 4.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 19, 214 p.

⁴⁹¹ “Parece-nos que de outro modo não se poderia imaginar o âmbito da ação municipal. É claro que o Município está situado dentro de um dado Estado e esse dentro da Federação brasileira, ao que formam o todo, formam a “união indissolúvel” e, “não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade”. SANTANA, Jair Eduardo. Competências legislativas municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 120.

⁴⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir. 2.ed. São Paulo: p. 106. nota 53.

⁴⁹³ CF. “Normas gerais de Direito financeiro”, In: Finanças em Debate. Fascículo I

compreendidas as que mencionam

princípios gerais e abstratos próprios da lei nacional para prevenir possíveis conflitos ocorriáveis nos pontos de atritos previsíveis ou nas áreas não definidas, não atribuídas explícita ou implicitamente a qualquer pessoa pública política, pelo instrumento apropriado, que é a Constituição.⁴⁹⁴

Para José Afonso da Silva falho é o conceito de norma geral fundado apenas no critério da generalidade de aplicação, por envolver, segundo sua expressão, “uma petição de princípio”, já que só aplicável à União, aos Estados e aos Municípios se for norma geral; ou seja primeiro é preciso saber se é norma geral, para depois concluir pela sua aplicação a todas essas esferas”. A seu ver é necessário acrescentar uma previsibilidade constitucional específica. Também sublinha que

normas gerais não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros à atuação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.⁴⁹⁵

Na sua definição,

normas gerais são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.⁴⁹⁶

Outra dificuldade é fixar, em sede de normas gerais urbanísticas, o seu conteúdo, já que se não respeitados seus limites, poderão elas se transformar em instrumentos do arbítrio federal, em matérias próprias da competência dos Estados e Municípios.

O ponto de partida é a previsão constitucional, só podendo ser consideradas normas gerais urbanísticas aquelas que a Constituição

⁴⁹⁴ ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios. Revista de Direito Público, São Paulo, n.10, p.44-80, p.51.

⁴⁹⁵ SILVA, op. cit., p. 57.

⁴⁹⁶ SILVA, loc. cit

expressamente mencione, objetivando a fixação de diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano nacional, que consiste na ordenada criação, expansão, renovação e melhoria dos núcleos urbanos.

A conclusão lógica é que não é objeto da norma geral o exame e promoção direta e concreta desse desenvolvimento, mas apenas o seu delineamento, o Norte a ser seguido, visando

orientar a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades e a melhoria da qualidade de vida da população. Quer dizer, o campo das normas gerais será o desenvolvimento interurbano e o mero delineamento para o desenvolvimento intra-urbano.⁴⁹⁷

Neste ponto em particular, também cabe traçar seus limites. A melhor orientação, diz respeito à estrita obediência àqueles determinados pelas competências privativas estaduais e municipais, isto é, somente poderão ser consideradas normas gerais aquelas que respeitarem esses limites.

A lição de Hely Lopes Meirelles:

Lembramos que não cabe à União subordinar a atividade urbanística dos Estados-membros e Municípios à suas repartições administrativas, como é muito do agrado do poder central. O que a Constituição Federal atribuiu à União é a faculdade de legislar sobre normas gerais. Legislar é editar regras jurídicas de conduta; não é intervir executivamente nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal e incorrerá em inconstitucionalidade.⁴⁹⁸

Cabe realçar que as características das normas gerais foram sintetizadas por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, sendo que aplicada à matéria urbanística, indica seu conteúdo:

a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras

⁴⁹⁷ SILVA, op. cit., p. 58.

⁴⁹⁸ MEIRELLES, op. cit., p. 108.

jurídicas gerais; b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado; c) devem ser regras uniformes aplicáveis a todos os entes públicos; d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; e) devem referir-se a questões fundamentais; f) são limitadas no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (e ainda menos dos Municípios).⁴⁹⁹

3.8 O direito de propriedade do solo e a matéria urbanística

Periodicamente o instituto da propriedade é objeto da especial atenção dos juristas e legisladores, sobretudo pela destacada, se não central, posição que ocupa na ordem econômica e social, razão pela qual sua definição, âmbito, estrutura, conteúdo e função, ao longo do tempo se transformou num dos mais árduos temas de toda a ciência jurídica. Em que pese as extraordinárias e vertiginosas transformações verificadas especialmente ao longo do século XX, e, como diz J. Miguel Lobato Gómez, “da profunda erosão, que sofreu o instituto dominial”, o tema parecia adormecido, repousando em um largo parêntesis.⁵⁰⁰

Nos últimos anos essa letargia cessou, já que se reacenderam as polêmicas e reavivaram-se os debates, acerca da questão da propriedade, a qual voltou a ser o centro das atenções. Esta nova ordem de preocupações pela problemática da apropriação, sobretudo privada, do que juridicamente se entende por bens, significa a reabertura do debate sobre um tema crucial que “pertence à história da civilização jurídica ocidental e se constitui num dos pontos nodais mais delicados da nossa consciência social.”⁵⁰¹

Por isso, a noção de propriedade, assim como as regras que a regem, se mantêm como influência principal e decisiva sobre todo o regime de apropriação de bens, exercendo na reflexão crítica, na

⁴⁹⁹ Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto “Competência concorrente (O problema da conceituação das normas gerais), tese apresentada ao XIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, Aracaju, SE”, de 5.9.1998, p. 43

⁵⁰⁰ GÓMEZ, J. Miguel Lobato. Propriedad privada del solo y derecho a edificar. Madrid: Editorial Montecorvo, 1989. p. 9, 671 p.

⁵⁰¹ GÓMEZ, loc. cit.

abordagem técnica e nos programas políticos uma fascinação quase irresistível, causa de uma dicotomia que conduz a incidência de fenômenos aparentemente antagônicos e contraditórios. Enquanto os estudiosos e pesquisadores pugnam pelo reconhecimento de uma deterioração do modelo clássico de propriedade, assistimos concomitantemente a uma progressiva extensão da mesma noção com o propósito de revitalizar técnicas dominiais, que permitem garantir sua máxima tutela jurídica.

Essas tensões, causa de intermináveis discussões não podem induzir ao erro de concepção da propriedade, sobretudo a privada, como um fim em si mesma.

[...] a propriedade não é mais do que um elemento de ordem metodológica destinado a permitir uma utilização de recursos que seja globalmente boa para o bem-estar individual e coletivo. O método escolhido (afirmação de um princípio de liberdade) que seguidamente se restringe, pode até parecer curioso, mas se explica histórica e filosoficamente.⁵⁰²

Se esse método privilegia a liberdade, é o melhor de todos os métodos.

Neste contexto, o jogo dialético situa-se entre a garantia do direito de propriedade e o real significado de sua função social. Por isso, “nada melhor do que eleger como banco de provas o regime urbanístico da propriedade, onde esses conflitos aparecem com maior intensidade”⁵⁰³

O exame deverá partir de uma perspectiva funcional do direito de propriedade, que condense a tendência do nosso tempo, qual seja a solidariedade social como modelo genérico do domínio privado, em relação a uma histórica configuração dogmática do domínio como um direito subjetivo unitário, abstrato e de conteúdo potencialmente ilimitado, para fazer compatível um conceito de propriedade com as

⁵⁰² GOMÉZ, op. cit., 1989, p. 11. (tradução livre do autor) do original: “[...] la propiedad privada no es un fin en si misma; no es más que un elemento de orden metodológico destinado a permitir una utilización de los recursos que sea globalmente buena para el bienestar individual y colectivo. El método elegido (afirmación de un principio de libertad que seguidamente se restringe) puede parecer curioso, pero se explica histórica e filosóficamente.”

⁵⁰³ GOMÉZ, loc. cit.

limitações de fato ou genericamente, em razão de interesses públicos que recaem sobre a faculdade de transformação do solo.

Este é o marco que deve nortear todo o sentido de planejamento da dicotomia propriedade-propriedades, como disciplina jurídica, que gera corpo normativo específico,

[...] que encontra a sua própria lógica na dimensão social e coletiva do fenômeno urbano, a ponto de permitir cogitar-se de uma propriedade urbana ou urbanística, intimamente ligada à idéia de função social da propriedade.⁵⁰⁴

Simultaneamente com o reconhecimento da propriedade privada do solo, uma disciplina trata de estabelecer, de maneira mais ou menos completa, o seu aproveitamento para fins urbanísticos, objetivando estabelecer os instrumentos necessários para coordenar a apropriação privada do solo com a ordenação pública urbanística.

J. Miguel Lobato Gómez elencou os problemas que a matéria urbanística deve resolver:

Como garantir o conteúdo do direito de propriedade frente ao poder da Administração urbanística? Que mais-valias devem ser reconhecidas ao proprietário e quais as que devem reverter em favor da coletividade? Qual é a técnica mais adequada para realizar a distribuição dessas mais-valias? De que maneira é respeitada a igualdade formal de todos os proprietários, haja vista que a ordenação urbanística incide de forma diversa sobre cada imóvel? Como convencer e estimular os particulares a colaborar com a efetiva implantação da ordenação urbanística? Até que ponto se deve indenizar ou não os proprietários de terrenos destinados a usos pouco rentáveis? Como evitar que os poderes da Administração urbanística sejam utilizados como instrumento de perseguição política contra grupos ou pessoas, ou, ao contrário, como recompensa por “serviços” prestados? Como impedir que proprietários particulares obtenham destino mais favorável para os seus lotes, corrompendo autoridades?⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ GOMÉZ, op. cit., 1989, p. 12 (tradução livre do autor) do original: “[...] que encuentra su propia lógica en la dimensión social y colectiva del hecho urbano, al punto de permitir hablar de una propiedad urbana o urbanística, intimamente vinculada a la idea de función social de la propiedad”.

⁵⁰⁵ GOMÉZ, op. cit., p. 13. (tradução livre do autor) do original: “¿Cómo se garantiza el contenido del derecho de propiedad frente al poder de la Administración urbanística? ¿Qué plusvalías van a ser reconocidas al propietario y cuáles deben reverter en la colectividad? ¿Cuál es la técnica más adecuada para realizar esta distribución de plusvalías? ¿De qué forma es respetada la igualdad formal de todos los propietarios, habida cuenta que la ordenación urbanística incide de forma muy diversa sobre cada finca? ¿Cómo estimular o constreñir, en su caso, a los particulares para que

A despeito da certeza de que tais problemas e seus similares, em razão de sua própria natureza, não são de fácil solução, deverá o legislador sempre almejar resolvê-los, através dos chamados planos urbanísticos, ou de ordenação urbanística, fazendo incidir controles de atividades de modificação e transformação do solo.

O melhor dos caminhos para tanto é o traçado pela Constituição ao disciplinar a propriedade, dando-lhe significado concreto a sua função social, sem tornar ilusório seu reconhecimento e garantia.

Lobato Gómez também cita o escrito por Gumersindo de Azcárte, na sua obra “Ensayo sobre la historia del Derecho de propiedad”, publicada em Madrid, em 1879:

A propriedade [...] é uma relação que o homem mantém com a natureza a fim de que esta lhe sirva para a satisfação de suas necessidades; o direito de propriedade não é mais do que o conjunto de condições necessárias para o nascimento, subsistência e desenvolvimento dessa relação. De sorte que nem essa relação em si mesma compreende tudo a que ela se refere, mas apenas as condições essenciais para que seja possível.⁵⁰⁶

O ponto de partida para a concepção acima transcrita diz respeito ao aproveitamento humano dos recursos naturais e implica num enfoque dinâmico, em relação à apropriação da riqueza, que pressupõe o reconhecimento da mutabilidade histórica da ordem social. O direito de propriedade não se configura como uma relação entre o homem e a coisa, mas uma relação codificada em lei entre os homens e a o uso das coisas. A disciplina jurídica da propriedade versa sobre uma relação interpessoal

colaboren en la efectiva realización la ordenación urbanística? Hasta qué punto se debe indemnizar, o no, a los propietarios de terrenos destinados a usos poco rentables? Como evitar que los poderes de la Administración urbanística sean usados como instrumento de persecución política contra grupos o personas, o, por el contrario, como recompensa por “servicios” prestados? Como impedir que los propietarios particulares traten de obtener el más favorable destino para su parcela corrompiendo, si es preciso, al funcionario encargado de diseñar la ordenación?”.

⁵⁰⁶ GÓMEZ, op. cit., 1989, p.21. (tradução livre do autor) do original: “La propiedad [...] es una relación que el hombre mantiene con la naturaleza a fin de que ésta le sirva para la satisfacción de sus necesidades; el derecho de propiedad no es más que el conjunto de condiciones necesarias para el nacimiento, subsistencia y desarrollo de esa relación. De suerte que ni es esa relación misma ni comprende todo lo que a

para a utilização de um bem, o que lhe atribui um caráter de realidade social dinâmica, em momentos históricos diversos.

Não é exagerado afirmar que o direito de propriedade se afigura como verdadeiro protótipo dos direitos subjetivos, sem significar que tal configuração deva necessariamente permanecer imutável, apresentando sempre as mesmas formas e características. A propriedade individual se caracteriza como uma situação subjetiva, que vai se modelando em épocas diversas e sob influência de fatores cambiantes.

É por isso que eventuais alterações de seu significado, embora a propriedade apareça como o marco do sistema jurídico, não importam em questionamentos da legitimidade de todo o ordenamento ou da sociedade democrática e pluralista, na qual atualmente vivemos.

Devemos sempre levar em consideração que as mudanças de atitudes do Estado das relações sociais e econômicas também se baseiam na tendência crescente e progressiva de escassez social de bens e o número sempre crescente de sujeitos interessados, tanto individuais como coletivos, no seu aproveitamento. Daí a razão da incidência, na situação jurídica proprietária, de numerosas restrições que constantemente a ordem jurídica impõe, por razões de interesse público ou de utilidade, aos poderes de uso, gozo e disposição das coisas, afastando ideológica, dogmática e normativamente o individualismo possessivo.

A propriedade privada não pode mais se reduzir a um conceito imutável, porque está irremediavelmente atrelada a uma realidade que se transforma na medida em que vão se produzindo mudanças sociais.

3.9 A função social da propriedade

3.9.1 Considerações iniciais

Gumersindo de Azcárate, na obra “Ensayo sobre la Historia del Derecho de Propiedad”, publicada em Madri em 1879, no tomo III, p.

ella se refiere, sino tan sólo las condiciones esenciales para esa relación sea posible”.

26 asseverou :

As coisas em geral e mais em particular os bens imóveis, não servem somente para satisfazer as necessidades individuais segundo um livre critério dos seus proprietários, mas o seu aproveitamento e desfrute realizar-se-ão levando-se em conta os interesses coletivos tanto quanto as conveniências individuais. Isto é, a propriedade, de qualquer classe que seja, sobretudo a imóvel, além de satisfazer as necessidades de seus proprietários servirá para cooperar com as necessidades dos demais, contribuindo para o bem-estar coletivo. Toda a propriedade terá que harmonizar a conveniência do proprietário singular com os interesses comunitários, de tal modo que a primeira nunca poderá satisfazer-se a custa dos segundos. Tudo isso quer dizer que a propriedade tem que realizar, além de um fim individual, um fim social.⁵⁰⁷

Essas colocações fazem certa a necessidade de um trato positivo de atributo e função social da propriedade, como medida de proteção dos interesses comunitários, sempre em situação de vantagem frente às conveniências do proprietário singular.

São oportunas algumas considerações sobre a tomada de consciência da dimensão social da propriedade.

O desenvolvimento da Revolução Industrial ao implantar esquemas de produção capitalistas, à base de completa liberdade de iniciativa, com afã de lucro e concentração da riqueza em mãos de poucas pessoas, também produziu evidentes e severas conseqüências no desenvolvimento da vida social. Dentre essas conseqüências, sobressai o surgimento de uma classe proletária que se translada do campo para a cidade, dando causa a pressões demográficas urbanas. Esta classe operária encontra no meio urbano um panorama muito mais desalentador do que

⁵⁰⁷ AZCÁRATE, Gumersindo. Ensayo sobre la historia del Derecho de propiedad, Madri, apud GÓMEZ, op. cit., 1989, nota, 152, p 78. (tradução livre do autor) do original: "las cosas, en general, y más en particular los bienes inmuebles, no solo sirven para satisfacer las necesidades individuales según el libre criterio de sus propietarios, sino que el aprovechamiento y disfrute de las mismas ha de realizarse teniendo en cuenta los intereses colectivos lo mismo que las conveniencias individuales. Es de sir, que la propiedad, de cualquier clase que ser sobre todo la inmueble, aparte de satisfacer las necesidades de sus propietarios, ha de servir para cooperar a las de los demás, contribuyendo al mejoramiento colectivo. O lo que es lo mismo, em toda propiedad hay que armonizar la conveniencia del propietario singular con los intereses de la comunidad, de tal modo que la del primero no podrá satisfacerse nunca a la costa de los segundos. Todo esto quiere decir que la propiedad tiene que realizar, además del fin individual, um fin social".

aquele que acabara de abandonar: desemprego, salários miseráveis, escassez de alimentos e habitação, falta de higiene, etc.

Sendo notórias e devastadoras as transformações sociais que surgem com o desenvolvimento industrial, também é certa igual notoriedade, ante o incremento de situações de desigualdade e injustiça que o modelo proporcionou.

Este quadro é que vai determinar o surgimento de correntes ideológicas que formularão as primeiras acusações radicais e sistemáticas contra um regime que atribuiu à propriedade privada uma configuração de direito com poderes ilimitados e absolutos.⁵⁰⁸

Essas tensões sociais, aqui descritas de forma sumária, irão se constituir no ponto de apoio para a produção de mudanças culturais, cuja tendência é a de substituir as doutrinas individualistas, rechaçando os pressupostos do *laissez-faire*, buscando incrementar uma proposta de solidariedade e ajuda para aqueles que conhecem a miséria e o sofrimento.

A partir de meados do século XIX se inicia uma reação contra os excessos da concepção individualista e liberal da propriedade e se começa a pensar, pelo menos na conveniência, de que o exercício do direito de propriedade deva ser orientado pela prevalência dos interesses da coletividade, e não servindo unicamente aos interesses egoísticos do indivíduo proprietário. Isto quer dizer da existência de fins e usos racionais da propriedade, destinados à satisfação das necessidades da vida humana, razão pela qual todo o abuso e destruição arbitrária de valores sociais são contrários ao Direito e devem ser coibidos em lei, porque ao direito de propriedade primeiramente vão agregados grandes deveres, representados pela sua função social.

As posições da Igreja Católica, a partir de Leão XIII,

⁵⁰⁸ “Na segunda metade do século XIX os efeitos perniciosos do desenvolvimento capitalista se agravam, e a mensagem revolucionária de MARX e ENGELS se difunde notavelmente, alentando as esperanças de redenção das classes menos favorecidas. Com ela, a Europa vê surgir, a contar de 1880, com intensidade diversa e perfis próprios em cada país, a chamada “questão social”, que conduz a uma tomada de consciência de classe pelos trabalhadores e às primeiras grandes greves de caráter reivindicatório, o que implica num recrudescimento dos debates em torno da propriedade, que estava na base do sistema de produção, legitimando-o”. Cf. GÓMEZ, op. cit., 1989, p. 75.

especialmente a encíclica *Rerum Novarum*⁵⁰⁹, de 15 de maio de 1891, onde se aborda amplamente o problema da propriedade. Esta encíclica considera a propriedade privada como um atributo natural da pessoa humana e uma condição para sua liberdade, apresentando-se como um “elemento da ordem social”.

Os Papas que foram se sucedendo até o Concílio Vaticano II consolidaram essa doutrina, embora mantendo como postulado fundamental que a propriedade é um direito natural que o poder deve respeitar, criticam o individualismo que negue o aspecto social e público da direito de propriedade, admitindo certas categorias de bens e como reservados à coletividade.^{510 511}

Em razão desse contexto se desenvolveu uma corrente profundamente crítica e portadora de matizes revolucionárias, inspirada nos ideais marxistas, que se autodenomina “socialismo científico”, que seguindo a linha traçada pelo Manifesto Comunista de 1948, não se limita a questionar o caráter absoluto e exclusivo da propriedade privada, mas que nega a sua existência sobre os chamados “bens de produção”.⁵¹²

3.9.2 Propriedade e os desdobramentos da sua função social

Segundo Pontes de Miranda, “propriedade é tudo que se tem

⁵⁰⁹ PAPA Leão XIII. *Carta Enc. Rerum Novarum*. Roma, 15 de maio de 1891.

⁵¹⁰ GÓMEZ, op. cit., p. 81.

⁵¹¹ Neste sentido também o Papa XI, na sua Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15 de maio de 1931: “O direito de propriedade privada é natural ao homem e se distingue do seu uso, mas não é ilimitado, porque o proprietário deve cumprir graves deveres de justiça. Ao Estado incumbe, na medida necessária ao atingimento do bem comum, ordenar o correto uso da propriedade, sem suprimi-la, nem restringindo-a no que não seja indispensável. A propriedade é um direito natural, mas existem distintas regulações históricas porque o domínio do é algo imutável”. Apud, GÓMEZ, op. cit., nota 161.

⁵¹² GÓMEZ, loc. cit.

Pode-se ler no Manifesto Comunista: “O que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição do regime de propriedade da burguesia, dessa moderna instituição da propriedade privada burguesa, expressão máxima e mais bem acabada de seu regime de produção e apropriação do que foi produzido e que repousa sobre o antagonismo de duas classes, sobre a exploração de uns homens sobre os outros”.

como próprio”.⁵¹³

A propriedade não se confunde com o direito de propriedade, eis que são noções jurídicas de cunho diverso e causa de graves equívocos doutrinários, como sublinha Rodrigues Alves.⁵¹⁴

Esses enganos ocorrem quando bens são havidos como “propriedade” e, por “direito de propriedade”, também a propriedade.

A propriedade não corresponde ao direito, porquanto nessa expressão “surge como objeto do direito”, já que o efetivamente exercido é o direito sobre a propriedade.⁵¹⁵

O direito de propriedade, na sistemática jurídica brasileira, é abordado em duas órbitas de alcances diferenciados.

No Direito Publicístico Constitucional, o direito de propriedade abrange todo o direito patrimonial, incluindo o direito de propriedade ou direito de domínio. Já no Direito Privado Civil, ou não-publicístico, o direito de propriedade já não é tão amplo, porquanto o objeto é o direito derivado da incidência de regra jurídica de Direito das Coisas.⁵¹⁶

Diz a doutrina pátria que

talvez nenhum instituto jurídico brasileiro tenha resistido tanto às transformações quanto o da propriedade. Desde a Constituição do Império do Brasil, que no artigo 179, número 22, garantia a propriedade em toda a sua plenitude, até às limitações da Carta vigente, o princípio vem-se mantendo.⁵¹⁷

⁵¹³ PONTES DE MIRANDA. Tratado de Direito Privado, 4 ed. t. XI, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p.29.

⁵¹⁴ Cf. ALVES, Vilson Rodrigues. Uso nocivo da propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 57.

⁵¹⁵ ALVES, loc. cit.

⁵¹⁶ ALVES, op. cit., p. 59.

⁵¹⁷ VAZ, Isabel. Direito Econômico das propriedades. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 135, 673 p.

3.9.3 Da função social e a propriedade na ordem econômica: o retrospecto constitucional da questão⁵¹⁸

Historicamente, a Constituição outorgada por Dom Pedro I indica forte e abrupta ruptura com a legislação absolutista das ordenações portuguesas, mormente diante da atribuição de novo sentido aos “direitos reais”, que deixaram de ser atributos da pessoa do Rei, que aliás se confundia com a própria noção de Estado.⁵¹⁹

Colocava-se, assim, termo legal à ingerência do Reino de Portugal, frente à recém-instituída nação brasileira, dotada, como reflexo da declaração de independência, de leis próprias, de marcantes conseqüências na utilização do instituto da propriedade, a despeito da permanência do regime monárquico, hereditário, constitucional e representativo, (instaurado pelo art. 3º) e da possibilidade legal da continuidade no poder, que não desaparecia com a morte do imperador.

Desenvolvia-se a concepção de Nação, nos moldes franceses “não mais considerada uma instituição subordinada ao Soberano, mas [...] ocupando o primeiro plano de uma hierarquia, na qual se colocariam, em seguida, e nesta ordem, a “Lei” e o “Rei”.⁵²⁰

Na utilização da propriedade e em um dos pólos dessa relação já não se encontra mais solitário o Estado como expressão máxima de

⁵¹⁸ Cf: GRAU, Eros Roberto. Função social da propriedade (Direito Econômico). In: FRANÇA, R. Limongi (Coord.). Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 39, p. 26. [...] cumpre salientar ser equívoca a afirmação de que o princípio da função social teria penetrado o direito positivo brasileiro, pioneiramente, de modo expresse, na Constituição de 1967. A Lei n. 5.504, de 30-11-1964, que — ainda no regime da Constituição de 1946, alterada pela Em. Const. n. 10/64 — dispôs sobre o Estatuto da Terra, consagrara já o princípio, a ele fazendo referência em inúmeras disposições: arts. 2º e § 1º; 12; 13; 18, a e c, e 20 III e VI, forneceram insumos à resposta a ser conferida à questão proposta [...].

⁵¹⁹ cf. VAZ, op. cit., p. 136-137. — “O Código Filipino, contém no Título XXVI do Livro Segundo, uma relação dos “Direitos Reais”, compreendendo, de acordo com Coelho Sampaio, todos os direitos, faculdades e possessões que pertencem ao Sumo Imperante [...] os que recebeu como Representante da Sociedade em conseqüência do estado imperante, ou, “imediatamente de Deus. [...] Já o preceito do nº 7, do Título XXVI do Livro Segundo das Ordenações que considera direito real “poder o Príncipe tomar os carros, bestas e navios”, “bem como a convicção de lhe pertencerem, por “direito divino” todos os bens “que são próprios da representação da sociedade”, em uma interpretação evolutiva, adquire o sentido de “objeto” do direito de propriedade, ou de relações dela decorrentes.”

⁵²⁰ VAZ, op. cit., p. 137.

absolutismo da Metrópole, porquanto jurídica e formalmente estava abolido o direito de propriedade detido pelo Reino de Portugal sobre o território do Brasil.

A Carta de 1824 produziu a integração política da Nação brasileira, externamente manifestada pela coesão e agregação dos elementos constituídos pelo território, a população e o poder.

O Estado que assim surgiu passou a ser titular de direitos de propriedade sobre o seu território, reservando-se determinados bens e atribuindo outros aos particulares, mediante garantias e limites certos e determinados, no plano interno pela ordem jurídica recém instituída e no plano externo pelas normas de Direito Internacional.⁵²¹

Nota-se, que a propriedade foi então recepcionada tão-só como expressão e fator de integração interna, sem referência a qualquer espécie de valor social.

Essa modalidade de estratégia do Estado não se alterou nos primeiros tempos da República, inobstante se possa identificar no texto constitucional de 1891 alguns princípios de política econômica, como a atribuição do Congresso para “animar no país o desenvolvimento das [...] ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio” (art. 35, § 2º), ou ainda de legislar sobre terras e minas de propriedade da União (art. 34, nº 20).

As normas constitucionais da época representam somente diretrizes para a política estatal, sem qualquer direcionamento para a integração do cidadão na sociedade, ou como real benefício para a maioria, a ponto de tal disciplina ser considerada somente como “técnicas destinadas à garantia e à segurança da propriedade para serem exercitadas pelos que já eram os detentores da riqueza, principalmente imobiliária”.⁵²²

Inobstante tal quadro constitucional, foi um episódio político que assegurou a abertura de novas perspectivas ao cidadão comum, como instrumento de sua valorização e etapa importante no processo de democratização.

⁵²¹Cf. VAZ, op. cit., p. 139.

⁵²² VAZ, op. cit., p. 143.

Tal instrumento foi o direito de voto, introduzido pela Reforma de 1926 (art. 70 caput e parágrafos 1º e 4º), que além de abolir o voto censitário, baixou o limite de idade do eleitor para 21 anos, excluindo apenas os mendigos, os analfabetos e algumas classes de militares e religiosos.

Lógico que a ampliação do direito de voto não interferiu no regime das propriedades. Serviu, não obstante, para chamar a atenção da classe política, forçando-a a incluir em seus discursos eleitorais a denominada “questão social”, com tanta ênfase mencionada nos “Discursos” de Vargas.

Nesta fase, encontrava-se a Sociedade melhor preparada para recepcionar a nova Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934.

Durante o denominado “governo de fato”, entre 1930 a 1934, se delineou um novo perfil social, tanto urbano quanto rural. De fato, surgia nas grandes cidades, atraído pela multiplicidade de emprego nas indústrias, derivação de novas formas de produção, mas também movido pelo declínio da agricultura, especialmente a cafeeira, esta agravada pela retração dos mercados internacionais, como reflexo da crise de 1929, um novo e importante personagem, representado pelo trabalhador assalariado, com direito ao sufrágio. Então, o direito de voto representou poder no fortalecimento das reivindicações e na “modificação das relações de força entre as classes sociais”.⁵²³

O tratamento da questão social, então institucionalizada, passou a funcionar como fator de integração de uma grande maioria populacional, frente a uma minoria de proprietários, que também passara a tomar consciência da importância daqueles no processo produtivo de industrialização, funcionando ainda as medidas constitucionais de política econômica como efetivação desta conciliação, incluindo autorizações de intervenção no regime das propriedades, segundo as disposições do título IV, da Constituição de 1934, objetivando a promoção social, destinada a

⁵²³ Cf JAGUARIBE, Hélio. O experimento democrático na história ocidental. In: Brasil, sociedade democrática. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985 (Coleção Documentos Brasileiros), v. n. 196, p.105.

atribuir a todos uma existência digna.⁵²⁴

O princípio da função social da propriedade surge, no texto constitucional brasileiro, incisivamente equacionado, como é dizer de Grau,⁵²⁵ somente em 1967, na dicção do art. 157, III, da Constituição Federal.

Anteriormente, a Constituição de 1946, no Capítulo “Da ordem econômica e social”, definira, no art. 147, o seguinte:

Art. 147 — O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.^{526 527}

Paulo Henrique Blasi, em face do preconizado no art. 141, § 16, da Carta de 46, aduziu:

A Constituição de 1946, de conteúdo social mais vigoroso que as demais, incluiu o interesse social, ao lado da necessidade da utilidade pública, como fundamento do direito de desapropriar.[...] Objeto de intenso debate, pelas extraordinárias repercussões no campo econômico-social, a desapropriação por interesse social somente veio a ser regulamentada em 1962, através do Lei nº. 4.132, de 10 de setembro daquele ano. A nova modalidade de desapropriação teve sua fundamentação alicerçada na justa distribuição da propriedade e no condicionamento de seu uso ao bem estar social.⁵²⁸

⁵²⁴ No sentido do texto, VAZ, op. cit., p. 144.

⁵²⁵ GRAU, op. cit., p. 25.

⁵²⁶ GRAU, loc. cit.

⁵²⁷ Art. 141, § 16 — É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. — Corresponde ao art. 5º, incisos XXII, XXIV e XXV da Constituição Federal de 88. Da Desapropriação e da reversão do bem expropriado

⁵²⁸ BLASI, Paulo Henrique. Da desapropriação e da reversão do bem expropriado. Florianópolis: Imprensa da Universidade Federal de Santa Catarina, 1967. p. 47-48, 101 p. Na mesma obra, p. 47: Assim justificou o autor da emenda, Senador FERREIRA DE SOUZA, a desapropriação por interesse social: “que o homem possua como seu, de forma absoluta, aqueles bens necessários à sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e à sua família, mesmo os que constituírem economias para o futuro, é perfeitamente lógico, mesmo de Direito Natural. Mas, além desse mínimo, ou a propriedade tem uma função social, ou o seu proprietário a explora ou a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, para o enriquecimento geral, ou ela não se justifica. Na hipótese, a Emenda não chega ao extremo de negá-la. Mas, superpondo o bem comum ao bem individual, admite a expropriação das propriedades

Segundo a afirmação doutrinária, a redação da Constituição 1946 representou que a partir dali:

Compunha-se,

[...] a nível constitucional a concepção — explícita no art. 113, § 17, da Constituição de 1934 e no art. 122, n. 14, da Constituição de 1937 — que o exercício do direito de propriedade não poderia ultrapassar determinados limites; tratava-se, nas hipóteses, da contemplação de principiologia de acordo com a qual aquele exercício estava adstrito a limites negativos.⁵²⁹

A Constituição de 1967, no art. 157, atribuiu ao princípio da função social da propriedade caráter subsidiário, uma vez que na ordem econômica e social, o princípio fundamental era o da justiça social, estabelecido no “caput” do mesmo dispositivo.

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, ao tratar da matéria também do capítulo “ da Ordem Econômica e Social, dispôs:

Art. 160 — A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...]

III — função social da propriedade.

Colhe-se do teor do art. 160, que a realização do desenvolvimento nacional e da justiça social, atribuído à ordem econômica, passa a ter por alicerce, entre outros, o princípio de função social da propriedade, não olvidada a dicção conjunta com o arts. 155, § 22 e 161, da mesma Carta de 69, identificando assim um novo modelo à propriedade, como demarcação de seu alcance.⁵³⁰

inúteis, das que poderiam ser cultivadas e não o são, daquelas cujo domínio absoluto, chega a representar um acinte aos outros homens”.

⁵²⁹GRAU, Eros Roberto, Enciclopédia., op. cit., vol. 39. p. 25.

⁵³⁰Cf. BLASI, op. cit., p. 17.: “A teoria da função social, bastante generalizada entre os autores modernos, parte do pressuposto de que a propriedade, hoje, não mais se caracteriza como direito individual exclusivista, mas exerce função social preponderante. Para CIMBALI, o exercício do direito de propriedade encontra seu título e condições no cumprimento dos deveres que a êle se referem. Isto que sucede em todos os direitos, deve ter lugar com maior razão de ser na propriedade, que é

A nova ordem constitucional foi assim interpretada pela doutrina pátria:

A propriedade como instituto genérico, permanece garantida a nível constitucional, apenas sendo demarcado o âmbito do direito que lhe corresponde pelas disposições indicadas — que naturalmente, são objeto de desenvolvimentos posteriores em lei ordinária. Observe-se, ademais, que, na ordem constitucional o princípio da função social não é contraposto ao direito de propriedade. Pelo contrário, ali se promove a integração entre ambos: deve um ao outro compatibilizar-se; dependendo da intensidade dessa compatibilização surgirá, com relação a esta ou aquela forma de propriedade, o conceito de propriedade-função social.⁵³¹

O regime jurídico da propriedade então passa a ter fundamento de reflexos mais intensos e hierarquicamente superiores, frente aos ditames privados do ordenamento civil.

3.9.4 A função social da propriedade e a ordem constitucional vigente

O art. 170, da Constituição Federal de 1988, no Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, capítulo I, dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, preconiza o seguinte:

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

- I — soberania nacional;
 - II — propriedade privada;
 - III — função social da propriedade;
 - IV — livre iniciativa;
 - V — defesa do consumidor
 - VI — defesa do meio ambiente;
 - VII — redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII — busca do pleno emprego;
 - IX — tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional;
- Parágrafo Único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

chamada a proporcionar meios de subsistência e de desenvolvimento à coletividade social”.

⁵³¹ BLASI, loc. cit.

No texto constitucional de 88, a inscrição da propriedade privada e a sua função social ocorreu também como princípios da ordem econômica (incs. II e III).

Destaca a doutrina pátria a evidência de que, embora catalogada como direito individual, não poderá a propriedade privada ser considerada direito individual puro, mormente diante da destinação dos princípios da ordem econômica, qual seja, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.⁵³²

Em razão da obrigatoriedade do atendimento da função social da propriedade, quer pública ou privada, urbana ou rural, nota-se a presença de inseparável e obrigatório requisito, ou seja, o uso racional da propriedade e dos recursos ambientais, tanto naturais quanto culturais, que lhe são integrantes, “para sua disponibilidade permanente, indispensável à manutenção do equilíbrio ambiental propício à vida em geral, no interesse presente e futuro de todos”.⁵³³

A Constituição 1988, além de reafirmar, ampliou princípios constitucionais anteriormente consagrados (CF/46, art. 147; CF/67, art. 157, III; CF/69, art. 160, III), eis que ao tempo em que garantiu o direito de propriedade (privada e pública), condicionou ao atendimento de sua função social (CF/88, art. 5º XXII e XXIII), mediante a utilização ou o aproveitamento racional da propriedade (urbana e rural) e dos respectivos recursos ambientais (naturais e culturais) que lhe são integrantes, ao bem-

⁵³² Cf. SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 692 p.

Rui Barbosa formulou distinção entre direitos e garantias constitucionais nos seguintes termos: “Ora, uma coisa são garantias constitucionais, outra coisa os direitos, de que essas garantias traduzem, em parte, a condição de segurança, política e judicial. Os direitos são aspectos, manifestações da personalidade humana em sua existência subjetiva, ou nas suas situações de relação com a sociedade, ou os indivíduos, que a compõem. As garantias constitucionais, strictu sensu, são as solenidades tutelares, de que a lei circunda alguns desses direitos contra os abusos do poder”. BARBOSA, Rui. República, teoria e prática. São Paulo: Vozes, 1978. p. 120, 343 p..

⁵³³ CUSTÓDIO, Helita Barreira. A Questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental. Competência concorrente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. v. 2, p.117, 470 p.

estar social e ao interesse de todos (CF/88, art. 182 c/c art. 186, I, II).

Determinou que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa (pública a privada), tem por finalidade assegurar a todos existência digna, devendo observar, dentre outros princípios constitucionais, aqueles da propriedade privada, da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente (CF/88, art. 170, II, III, V, VI).

Não faltaram, e não faltarão críticas contundentes à disciplina constitucional sob comento.

Ao abordar o Capítulo da Ordem Econômica na Constituição de 88, assim se expressou Ferreira Filho:

A primeira observação que eu faria a esse propósito é que a ordem econômica estabelecida pela atual Constituição é extremamente ambígua. E é exatamente aqui que nós temos os melhores exemplos de como, selecionando princípios, faremos a Constituição dizer uma coisa ou dizer outra. É claro que isto não é a boa regra, mas, na prática forense, isso se faz com frequência. Vejam os senhores que há uma contradição de princípios no texto da Constituição, particularmente, no que concerne à ordem econômica, o que na verdade já provocou grandes controvérsias entre ilustres juristas.⁵³⁴

Moreira Neto, formalizou os seguintes comentários, acerca do art. 170, da Constituição:

A redação desse artigo tem o vício típico dos produtos dos grandes colegiados, que em áreas de transigências recíprocas acabam por sacrificar até a lógica. Embora compreensível, sem grande esforço, a linguagem utilizada, o texto baralhou fundamentos com finalidades. [...] No texto do artigo de abertura dos princípios gerais da atividade econômica, deveriam vir os dados teleológicos: quais as finalidades a que visa o Estado ao intervir na ordem econômica. [...] Ora, com exceção da existência digna que está posta no caput como finalidade (o que se assegura), todas as demais finalidades de intervenção aparecem como se fossem “princípios”, nos incisos do art. 170. Está claro que as finalidades estão inspiradas por valores e, por isso, elas contêm princípios, mas nem por isso com eles se confundem.⁵³⁵

⁵³⁴FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito constitucional econômico. [s.l.]: Saraiva, 1990. p. 80, 231 p.

⁵³⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ordem econômica e desenvolvimento na constituição de 1988. Rio de Janeiro: APEC, 1989. p. 57-59, 99 p.

Rebatendo tais críticas, na esteira de Canotilho, existem autores que vislumbram na disciplina constitucional do art. 170 os fundamentos de uma democracia econômica e social.⁵³⁶

Não enxergam qualquer possibilidade de conflito entre os princípios insertos no aludido art. 170, porquanto “ a democracia social é a regra básica de interpretação de todos os princípios ali colocados pelo nosso constituinte”⁵³⁷ .⁵³⁸

Novamente, para alicerçar entendimento de que o princípio da democracia econômica e social figura com destaque na hermenêutica constitucional, o dizer de Canotilho:

Sobretudo nos caso de exercício de poder discricionário e de interpretação de conceitos indeterminados, o princípio da democracia econômica e social constitui uma medida vinculativa do exercício da discricionariedade e uma linha de direção obrigatória na concretização do conceito indeterminado. Neste sentido se fala da interpretação dentro do “espírito” do princípio da democracia econômica e social, e da presunção do exercício do poder discricionário da administração à luz do princípio da socialidade.⁵³⁹

Como consequência, pode-se afirmar que o princípio da propriedade privada, quando invocado por legítimo e constitucional, somente o será na medida em que os usos daí derivados apresentarem conformação com os demais princípios da ordem econômica e social, nomeadamente aquele pertinente à sua função social.⁵⁴⁰

A tarefa, árdua aliás, que se apresenta ao intérprete é

⁵³⁶“O princípio da democracia econômica e social contém uma imposição obrigatória dirigida aos órgãos de direção política (legislativo e, executivo), no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social conformadora, transformadora e planificadora das estruturas sócio-econômicas, de forma a evoluir-se para uma sociedade democrática.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991. p. 474, 1210p.

⁵³⁷ Cf. MUKAI, op. cit., p. 30.

⁵³⁸“O princípio da democracia econômica e social é um elemento essencial da interpretação conforme a Constituição. O legislador, a administração e os tribunais terão de considerar o princípio da democracia econômica e social como princípio obrigatório de interpretação para avaliar a conformidade dos atos do poder público com a Constituição.” CANOTILHO, op. cit., p. 476.

⁵³⁹ CANOTILHO, loc. cit.

justamente aquela pertinente à compatibilização dos aludidos princípios enunciados no art. 170, da Constituição Federal de 88, haja vista o cumprimento do princípio da democracia econômica e social, especialmente considerando não haver, na hipótese, princípio hierarquicamente prevalente.

De fato, todos os princípios da ordem econômica situam-se no mesmo nível, em idêntico pé de igualdade, embora possam parecer antagônicos, a exemplo da livre iniciativa, em relação à defesa do meio ambiente.

A questão afunila quando o tema é a garantia da propriedade, atrelada a sua função social, frente aos primados da livre iniciativa e da defesa do meio ambiente.

Em outras palavras, a questão daí resultante pode ser resumida na indagação feita em tantos lugares e ocasiões, qual seja : como e de que forma e, sobretudo, a custa de quem, compatibilizar o binômio desenvolvimento econômico/crescimento econômico com proteção do meio ambiente?⁵⁴¹

É comum a afirmação de que tal compatibilização é impossível, eis que colocada em primeiro plano a busca do desenvolvimento a qualquer custo.⁵⁴²

Tal entendimento foi, de certa forma, acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça, 1º turma ao julgar o REsp. n. 32.222-8 — PR, por maioria, em 29.5.93, relator Ministro Garcia Vieira, acórdão publicado na R. Sup. Trib. Just., Brasília, a. 5, (48): 111 — 440, agosto 1993, p. 412-427:

⁵⁴⁰ Cf. MUKAI, op. cit., p. 30-31.

⁵⁴¹ “A pretensa impossibilidade de convivência entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, é, em verdade, incompatibilidade entre esta e crescimento econômico”. BENJAMIN, Antonio Herman V. Função ambiental. In: BENJAMIN, op. cit., p. 9-114, p. 12.

⁵⁴² “Importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a idéia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento, deixando de fora, evidentemente, qualquer preocupação com o meio-ambiente.” GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica), São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 234, 336 p..

Dar destinação social a uma propriedade não é impedir que o seu proprietário a explore e a faça gerar riquezas, mesmo porque os homens deixariam de habitar a Terra e morreriam de inanição, caso não pudessem cultivar a terra e a eles só fosse permitido extasiarem-se com as belezas de nossa florestas.⁵⁴³

O julgado em análise, reverbera preponderância do princípio individual da propriedade na disciplina civil, sobre os ditames constitucionais, além de apontar equivocada prevalência de valores, no princípio pertinente à livre iniciativa, frente àquele da sua função social, marca, aliás, expressiva do Estado liberal.⁵⁴⁴

Os princípios constitucionais da livre concorrência, livre iniciativa e propriedade individual não mais representam superioridade hierárquica, porquanto tais liberdades devem ser exercidas, na conformidade com a ordem constitucional, harmonizados com o interesse social.⁵⁴⁵

Todavia, à reflexão versando sobre justaposição ou contraposição de princípios constitucionais, não pode escapar a “obrigação de ponderação”, como modo de compatibilização de princípios constitucionais aparentemente antagônicos, especialmente como fiel eliminador da possibilidade de sacrifício integral de um interesse em relação ou em favor de outro.

A ponderação, no caso, deve permanecer no nível da adequação, da harmonização e da justa medida de sacrifícios dos

⁵⁴³ A ementa do acórdão em questão diz o seguinte: “Meio Ambiente — Danos — Direito de Propriedade. O direito de instituir parques nacionais, estaduais ou municipais, há de respeitar o direito de propriedade, assegurado na Constituição Federal. Da queda do muro de Berlim e do desmantelamento do império comunista russo sopram ventos liberais em todo o mundo. O Estado todo poderoso e proprietário de todos os bens e que preserva apenas o interesse coletivo, em detrimento dos direitos e interesses individuais, perde a sobrevivência. Recurso provido.

⁵⁴⁴ [...] a doutrina liberal foi cada vez mais se concentrando na defesa da economia de mercado e da liberdade de iniciativa econômica (bem como da correspondente tutela da propriedade privada), identificando-se com a doutrina econômica que na linguagem política italiana recebeu o nome de liberalismo.[...] Por neoliberalismo se entende hoje, principalmente, uma doutrina econômica conseqüente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário: ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário. BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia (Liberalismo e Democracia). 3.ed. trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 85-87, 100 p.

⁵⁴⁵ Cf. MUKAI, op. cit., p. 29.

interessados, sem aniquilar as atividades econômicas, de um lado, e sem causar prejuízos à defesa do meio ambiente, de outro. O fio condutor da “obrigação de ponderação” deverá ter, entre nós, esse parâmetro de decisão em face dos eventuais conflitos entre aqueles princípios.⁵⁴⁶

Ocorrem hipóteses em que a propriedade privada estará vedada, diante da presença de interesses da proteção ambiental não observados pelos interessados, razão que afasta qualquer possibilidade de arbítrio do Poder Público. Invocar aquele princípio como prevalente não alcança respaldo legítimo, nem suporte constitucional.

Assevera a doutrina:

O meio ambiente é considerado bem de uso comum do povo, o que o exclui do rol dos bens que possam ser utilizados economicamente de forma privada, isto é, de serem apropriados, no seu uso, pelo indivíduo particular. O uso do meio ambiente não é bem do Estado nem é bem privado — é bem pertencente a toda a coletividade, pelo que não pode ser apropriado. É certo que o direito de propriedade atenderá à sua função social — no entanto, no que se refere à proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao ser considerado bem de uso comum do povo, como os mares, rios, praças, estradas etc., representa um sério limitador da iniciativa privada que se restringe por atos do Poder Público, mas decorrentes de leis, sentenças ou atos da Administração.⁵⁴⁷

A propriedade, quanto ao seu regime jurídico, tem fundamento na Constituição. Garante o direito, desde que atendida a função social, dicção expressa, extraída do teor do art. 5º, inc. XXII, — é garantido o direito de propriedade — e inc. XXIII — a propriedade atenderá a sua função social, derivando a lógica e literal interpretação de que a segunda (função social), alicerçará de forma indissociável o exercício do primeiro (o direito).

Note-se que a consequência está apontada no próprio texto constitucional — artigos 182, § 4º, inc. III e 184 —, ao autorizar a desapropriação de propriedades que não cumpram sua função social, tanto rurais quanto urbanas.

⁵⁴⁶ MUKAI, loc. cit.

⁵⁴⁷ SLAIBI FILHO, Nagib. Anotações à Constituição de 1988: aspectos fundamentais. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 307, 393 p.

Tais anotações constitucionais, por si só, prestam-se à conclusão de que a propriedade não é mais considerada direito individual, como realce do Direito Privado. Outras tantas normas constitucionais diretamente interferem com o instituto, mormente ante o caráter de ditames especiais, a exemplo dos arts. 5º, XXIV a XXX, 170, II e III, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 191 e 222, da Constituição Federal de 88.

Examinando o tema, ensina José Afonso da Silva:

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e Portugal (art. 62). É verdade que o art. 170 inscreve a propriedade privada e a sua função social como princípios da ordem econômica (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio.⁵⁴⁸

Outra questão relevante, é a pertinente às conseqüências de estar a propriedade abrigada nas normas constitucionais relativas aos direitos individuais, frente à atual desagregação dos esquemas proprietários tradicionais.⁵⁴⁹

Solução do tormentoso tema foi proposta por Pontes de Miranda, ao asseverar que tal tarefa compete às leis, no sentido de regularem o exercício, com definição do conteúdo e limites do direito de propriedade.⁵⁵⁰

De fato, o teor do art. 5, XXII, apenas garante a instituição da propriedade, restando suscetíveis de mudança por lei seu conteúdo e

⁵⁴⁸ SILVA, op. cit., 1995, p. 244-245.

⁵⁴⁹ SILVA, op. cit., 1995, p. 245.

⁵⁵⁰ Cf. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº1 de 1969. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974. t. V, 2 ed. p. 397.

limites.⁵⁵¹

Função social e limitações de polícia, não são institutos iguais. Não predomina na questão o domínio da atmosfera civilista; as relações de propriedade, nos tempos atuais, estão sujeitas ao Direito Público, com bases e fundamentos em normas constitucionais.⁵⁵²

O alerta doutrinário:

Em verdade, a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, como assinalamos, pois estabelece também seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão-somente as relações civis a ela referentes. Assim, só valem no âmbito das relações civis as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 524) e a plenitude da propriedade (art. 525) o caráter exclusivo e ilimitado (art. 527) etc., assim mesmo com as delimitações e condicionamentos que das normas constitucionais defluem para a estrutura do direito de propriedade em geral.⁵⁵³

Em síntese, disciplina civilista e as normas insertas no Direito Privado sobre a propriedade, atribuem plenitude de seu exercício, oponível entre particulares, desde que respeitadas as delimitações e condicionamentos constitucionais sobre a matéria.

O direito privado subjetivo ou civil, atribuído ao proprietário particular, ainda que situado no pólo ativo de relação jurídica abstrata, é oponível aos demais particulares em caráter ilimitado, porque a eles incumbe respeitar as três faculdades fundamentais, representadas pelo uso, gozo e disposição, nos termos o Código Civil.

Vale dizer, que o regime jurídico da propriedade não é exclusividade do Direito Civil, eis que incidente complexo e abrangente elenco de diretrizes normativas administrativas, urbanísticas, empresariais (comerciais) e civis, tudo sob o fundamento harmônico das normas

⁵⁵¹ Cf. SILVA, op. cit., p. 245.

⁵⁵² “Não prejudicar interesse social” é exigência que se satisfaz com a simples atuação do poder de polícia, que, precisamente, é concebido como mecanismo destinado a condicionar e restringir o uso e gozo de bens (assim, também, da propriedade), atividades e direitos individuais contrários, nocivos ou inconvenientes ao bem-estar social. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 16.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 110.,

⁵⁵³ SILVA, op. cit., p. 247.

constitucionais.⁵⁵⁴

Com muito mais razão, tal evidência é estendida à propriedade pública – reconhecida na Constituição, nos termos dos arts. 20 e 26 – ; nas hipóteses autorizatórias da transferência compulsória de bens privados para a dominialidade pública, mediante desapropriação, ou nos casos de bens naturalmente destinados à apropriação pública, como as vias de circulação, os espaços livres, os terrenos de marinha, praias, rios, lagos, mar territorial, dentre outros tantos.

A observação doutrinária, versando sobre a eficácia da norma relativa à função social da propriedade, ainda sob o regime constitucional anterior:

Tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-o numa instituição de Direito Público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado.⁵⁵⁵

3.10 Meio ambiente, função social da propriedade e o Direito Administrativo

Na disciplina constitucional brasileira está superada a concepção do passado que atribuía à propriedade exclusividade como questão própria do Direito Civil, fundado o raciocínio ante a inviolabilidade do domínio, como garantia constitucional individual, ou seja, o Estado dele não cuidaria, salvo ao disciplinar relações eminentemente privadas.

Tal concepção não resistiu à evolução do Estado, que, em condicionando o uso da propriedade aos reflexos coletivos, materializou limites ao seu exercício, notadamente para assinalar interesses que se contrapunham e superavam aqueles meramente individuais.

⁵⁵⁴ SILVA, op. cit., p. 248.

O poder de polícia — instituto essencial do Direito Administrativo — representou, de início, o instrumento hábil e marcante da intervenção do Estado na propriedade.

As Constituições, em atenção a uma multiplicidade de fatores, trataram de imprimir marcas concretas de crescimento da intervenção, especialmente para fixar princípios na ordem econômica e social, capazes de definir o que deve ser a Sociedade.

Justiça social, valorização do trabalho, contenção do poder econômico; princípios dispostos a contrariar a própria natureza das relações econômicas ou, em menos, o estágio atual delas. É compreensível que, adotado um modelo de combate ao autoritarismo privado, em que se deveria cercear e dirigir a ação de grupos econômicos privados, se prestigiasse novamente o Estado, única entidade em condições de enfrentar com vantagem o poder econômico.⁵⁵⁶

Inevitavelmente questão de tamanha magnitude culminou por atingir a propriedade, centro do modelo capitalista, como consequência de uma nova ordem econômica e social.

O princípio da função social da propriedade também representou a procura de mescla entre a ordem liberal pura e a ordem socializante, objetivando introduzir na primeira, elementos e ingredientes da segunda.

Dos objetivos fundamentais da inserção do princípio da função social da propriedade na ordem constitucional, surge a inevitável especulação sobre a sua abrangência no campo da legislação ordinária.

A doutrina sublinha a necessidade de participação do cidadão:

É certo também que a abrangência — sobretudo no universo legislativo — do reflexo do princípio da função social será determinada pelo estágio de exigência da própria sociedade (e este varia no tempo e no espaço), porque a fórmula consagrada

⁵⁵⁵ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 134.

⁵⁵⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). Temas de direito urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 2, 173 p.

na Constituição é suficientemente lata para admitir uma interpretação variada e construtiva.⁵⁵⁷

A noção mais tradicional da propriedade é aquela atrelada à idéia de poder do particular, consubstanciado na autônoma liberdade do proprietário, no sentido de determinar o destino do objeto submetido a sua vontade, frente aos dizeres da lei civil, que lhe atribui o direito de usar, gozar e dispor da coisa.

Em decorrência, o direito de propriedade tornou-se a marca máxima da soberania individual e expressão última da autonomia da vontade.

O absolutismo da noção de propriedade pode ser resumido no direito em sentido inverso, ou seja, sendo titular do direito de usar, gozar e dispor livremente da coisa, segundo exclusivamente a sua vontade, também seria o titular do direito de não usar, não gozar e não dispor da coisa, na mesma proporção e intensidade.

Daí a afirmação doutrinária:

Propriedade, liberdade e a concepção civilista de autonomia da vontade eram noções coerentes e talhadas para garantir um modelo econômico e uma conseqüente necessidade prática: a de proteger o indivíduo contra o excessivo poder do Estado, permitindo-lhe o desempenho, totalmente autônomo, de sua atividade.⁵⁵⁸

A doutrina administrativa buscou se opor àquela noção ilimitada de propriedade, quando da formulação dos princípios básicos da atividade estatal, com as dificuldades apontadas por Cretella Júnior.⁵⁵⁹

⁵⁵⁷ SUNDFELD, loc. cit.

⁵⁵⁸ SUNDFELD, loc. cit.

⁵⁵⁹“Ao passo que o direito administrativo conta apenas com pouco mais de cento e cinquenta anos de vida o direito civil tem atrás de si milenar tradição prática e doutrinária, a partir da época em que os romanos, deixando praticamente de lado o direito público, estruturaram com esmero os institutos do direito privado, a tal ponto que se afirmou com toda propriedade terem sido os juristas de Roma “gigantes do direito privado e pigmeus do direito público”. Dois mil anos de direito civil, cento e cinquenta anos de direito administrativo”! CRETILLA JÚNIOR, José. Direito administrativo comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 53, 308 p.

“O nascimento do direito administrativo ocorreu em Paris, passando-lhe a certidão batismal a Faculdade de Direito daquele importante centro de irradiação da cultura jurídica. [...] Em 1828. a inauguração da primeira cátedra de direito administrativo,

Cirne Lima assinalou que se liberdade existe na determinação do destino da coisa, tal sentido individual se circunscreverá ao âmbito de uma única relação externa, porém limitada:

O que se denomina “poder” na relação jurídica, tal como geralmente entendida, não é senão a liberdade externa, reconhecida ao sujeito ativo, de determinar autonomamente, pela sua vontade, a sorte do objeto, que lhe está submetido pela dependência da relação jurídica, dentro dos limites dessa mesma relação. Limite-se ainda a liberdade externa de determinação, reconhecida ao sujeito ativo da relação jurídica, vinculando-o, nessa determinação, a uma finalidade cogente, e a relação se transformará imediatamente, sem alteração, contudo, de seus elementos essenciais. A relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente, chama-se relação de administração.⁵⁶⁰

E conclui: “Na administração o dever e a finalidade são predominantes: no domínio, a vontade”.⁵⁶¹

Foi propósito dos publicistas, demonstrar que o proprietário, em praticando atos, sempre com base na autonomia da vontade, o faz para atingir propósitos e interesses meramente individuais, ao passo que a Administração efetiva atos no exercício de um dever (função) e na realização de interesses públicos, previstos em lei.

A doutrina administrativa, ao realizar um cotejo entre as características do ato administrativo, frente aos atos do Direito Civil,

na Universidade de Paris, imprime considerável impulso aos estudos de direito público, na França, atraindo esse fato a atenção de juristas e professores de todo o mundo. No ano seguinte, o Barão de Gérando publica as “Institutas do direito administrativo francês”, livro esgotado dentro de pouco tempo, a ponto de seu autor preparar-lhe nova edição “inteiramente refundida e consideravelmente aumentada”, quando a morte o surpreende, ficando a revisão final a cargo dos discípulos Boulatingnier e Blanche. No dia 15 de novembro de 1852, Macarel, Conselheiro de Estado, passa a reger a cátedra, vaga três dias antes com o falecimento do mestre e antecessor Gérando”. CRETELLA JÚNIOR, op. cit, p. 57.

“O Direito Administrativo no Brasil não se atrasou cronologicamente das demais nações. Em 1851 foi criada essa cadeira (De. 608, de 16.8 1851) nos cursos jurídicos existentes, e já em 1857 era editada a primeira obra sistematizada — Elementos de Direito Administrativo Brasileiro — de Vicente Pereira do Rego, então professor da Academia de Direito do Recife”. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 17.ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1992. p. 44, 701 p.

⁵⁶⁰ LIMA, Ruy Cirne. Princípios de direito administrativo. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987. p. 51, 219 p.

⁵⁶¹ LIMA, loc. cit.

culminou por fixar estes últimos como resultante da autonomia de vontade individual, suporte de interesses da mesma espécie, contrapostos ao ato administrativo, resultante do dever-função do Estado para o atingimento de finalidades públicas.⁵⁶²

3.11 A função ambiental e publicização da propriedade

É crescente o sentido de publicização da propriedade, como resultante de disciplinamento constitucional, em direção a uma desprivatização do instituto. O interesse maior é a promoção de um harmônico conviver de princípios estampados na Constituição, em nome da justiça social, com aqueles de abrigo exclusivamente individuais, e consubstanciados no bem-estar geral.

Afirmção dessa envergadura traduz fonte de intermináveis discussões doutrinárias e judiciais, porquanto permanece o instituto da função social da propriedade, ainda que apoiado pelo status de princípio constitucional, marcado por certa dose de indeterminação, eis que formulação da sua real dimensão é tarefa da legislação ordinária.

Em sede de restrições ao exercício do direito de propriedade, normal e freqüentemente encara-se a conflituosidade aparente daí derivada, através da vertente exclusivamente privada, isto é, levando-se em consideração somente os ditames do Código Civil, em relação às prerrogativas deferidas ao proprietário. No máximo e com facilidade, consideram-se restrições sob a ótica da vizinhança, em litígios eminentemente privados, isto é quando proprietários se vêem na desconfortável situação fática de não poder exercitar seus poderes absolutos de uso, gozo, fruição e disposição da coisa, ante a nocividade de conduta do seu vizinho, fundado o direito, via de regra nas teses do abuso do direito, do uso nocivo ou do uso ilegal e do mau uso da propriedade.⁵⁶³

⁵⁶² Cf. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Ato administrativo e direitos do administrado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 13-14, 215 p.

⁵⁶³ Cf. ALVES, op cit., p. 329. “Ilegal, diz-se, é o que é contrário lei. O uso nocivo da propriedade, no conceito que se extrai dos arts. 554 e 555 do Código Civil, não é o uso ilegal apenas. [...] Se há lei e essa prevê o que seja uso nocivo da propriedade, impondo a conduta contrária como devida, o uso nocivo da propriedade é ilegal. Se

Se discussões existem versando sobre a extensão do princípio constitucional da função social da propriedade, tal quadro, teoricamente, não se repete em sede de função ambiental da propriedade, porquanto o princípio expresso no art. 5º, XXII e XXIII, da Constituição de 1988, apresenta-se claramente complementado, através dos mandamentos constitucionais que informam os requisitos da função social, quer em sede urbana, quer em sede rural, descritos nos arts. 182, § 2º, 186, n. I e II, da mesma Carta Política.

Vale a transcrição:

Art. 182 — A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§2º — A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.

Art. 186 — A função social é cumprida quando a propriedade atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I — aproveitamento racional e adequado;

II — utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

[...]

O princípio da defesa do meio ambiente, estampado como princípio da ordem econômica no art. 170, inc. VI, da Constituição do Brasil, é aqui repetido como requisito da função social da propriedade.

O texto da Constituição, assim se referindo, aponta sérias restrições e limitações ao direito de propriedade, consubstanciadas em

existe lei e essa não prevê o que seja uso nocivo da propriedade, o uso da propriedade que seja nocivo é não-legal. Se não há lei pertinente à espécie que se considere no caso determinado, o uso nocivo da propriedade que se apure é mau uso da propriedade. Se existe lei que tipifique o uso da propriedade como nocivo à vizinhança, o que é hipótese ainda não-versada, não se pode rigorosamente aludir a uso nocivo da propriedade ilegal, e sim, a mau uso da propriedade. Se há lei e essa regra o conteúdo, ou o exercício do conteúdo do uso da propriedade, o uso da propriedade em desacordo com o regramento, nocivo à vizinhança, é ilegal”.

ALVES, op cit., p. 337. “Abuso do — e não de — direito é abuso no exercício do direito. Não é abuso do conteúdo dele. E o uso abusivo, o exercício abusivo do direito, é fato não ilícito, fato em sentido amplo e ilícito em restrito [...] O abuso do direito é, porque abuso no exercício do direito, exercício lesivo do direito [...]”.

circunstâncias que importam em gravames a pesar sobre atos e condutas do proprietário.

Assim se manifesta a doutrina:

O texto constitucional ao consagrar o princípio da função social da propriedade, garantindo o direito exclusivo do proprietário sobre o bem, condiciona, contudo, o seu uso, a determinadas circunstâncias, ou seja, os atos do proprietário estão subordinados a certos pressupostos relativos ao modo pelo qual concretamente é exercido o conteúdo desse direito. Essas circunstâncias consubstanciam as restrições ou limitações que gravam o exercício do direito de propriedade.⁵⁶⁴

Ao definir os requisitos da função social da propriedade, o legislador constituinte balizou tais condicionantes, remetendo o tema para a legislação ordinária, sede das restrições que configuram a função ambiental da mesma propriedade.

Tanto a utilização racional e adequada de recursos naturais, quanto a preservação do meio ambiente, natural, artificial ou cultural, em sede urbana ou rural, encontram parâmetros de submissão no âmbito da legislação ordinária, seja no plano diretor, seja nas imposições da Lei 6.938/81, ou nos termos da Resolução n. 1/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, ou no Estatuto da Terra.

3.12 A propriedade e a concepção do Código Civil de 1916

Aqui releva abrir um parêntese para examinar a instituição da propriedade no Código Civil de 1916, frente aos valores sociais extremamente conservadores considerados à época de sua elaboração.

As primeiras tentativas de elaboração de um Código Civil para o país datam de 1845, aproximadamente. Assim considerando que a sua entrada em vigor se deu em de janeiro de 1917, colhe-se que o diploma veio à luz quase centenário.⁵⁶⁵

⁵⁶⁴MAGALHÃES, Maria Luíza Faro. Função social da propriedade e meio-ambiente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.) Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. v. 2, p. 147-151, p. 149.

⁵⁶⁵Cf. BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. v. I Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1917. p. 11-58. Entre as tentativas de codificação

A ótica conservadora atribuída ao instituto da propriedade no Direito Civil pode ser facilmente explicada, frente à natureza do objeto regulado. Isto porque, os bens imóveis, legalmente garantidos, gozavam de valor intrínseco, prescindindo, durante muito tempo, de exploração produtiva, tanto em relação à sua valoração econômica, quanto em relação aos questionamentos de legitimidade da sua titularidade. Nenhum dever se exigia ao proprietário e muito menos se lhes exigiam condicionantes sociais na exploração econômica dos seus domínios.

O direito posto era criação de uma casta de políticos, representantes dos titulares das fazendas de açúcar e café, ou de latifundiários, e egressos da única camada populacional com acesso à cultura e instrução, eis que representantes do poder econômico. Assim, em sede de Poder Legislativo, atuava uma casta majoritária, preocupada em guarnecer os interesses da classe a que pertencia. Daí o caráter conservador do Código Civil, acentuado por Milton Fernandes, para quem o Diploma Civil brasileiro “já nasceu velho”.⁵⁶⁶

do Direito Civil, Clóvis cita a iniciativa de Francisco Ignácio de Carvalho Moreira, ao apresentar, em 1845, ao Instituto dos Advogados sua “Memória” intitulada “Da revisão geral de codificação das leis civis e do processo, no Brasil; a “Consolidação das leis civis”, elaborada por Teixeira de Freitas, em 1858, seguida pelo preparo, atribuído ao mesmo, de um “Projecto de Código Civil, concluído em 1864: a empreitada fora retomada por Nabuco de Araújo, em 1873, falecido antes de terminá-la (1878); Felício dos Santos assume a incumbência em 1891, apresenta os “Apontamentos” sobre as quais uma Comissão criada pelo Governo deveria pronunciar-se e elaborar novo projeto; mas foi dissolvida oficialmente em 1886. Nova comissão, nomeada em 1889, teve seus trabalhos interrompidos com a queda da monarquia a 15 de novembro. Na República, retomada a técnica de trabalhos individuais, Coelho Rodrigues foi escolhido, mas o projeto apresentado em 1893 não foi aceito pelo Governo. Em 1899, a convite do Ministro da Justiça Eptácio Pessoa, Clóvis assume a tarefa de elaborar novo projeto, a que se dedica a partir de 24 de março de 1900, terminado-o em outubro do mesmo ano. A rapidez com que Clóvis se desincumbiu do trabalho foi alvo de duras críticas do Senador Rui Barbosa, segundo o qual dela resultaria “forçosamente” obra “tosca”, indigesta, aleijada”, dizendo ainda faltar ao autor a “ciência da sua língua, vernaculidade, a casta correção no escrever”. Já Inglês de Souza combatia a própria codificação, não vendo nela “nenhuma conveniência pública” para se “pensar em traçar definitivamente, o círculo em que hão de girar as articulações sociais, nas relações de direito privado”. Ouvidas várias comissões e pareceres, o projeto foi à Câmara entre 1901 e 1902; a seguir, ao Senado, onde permaneceu até 1912, recebendo 1.736 emendas e retornando à Câmara. Ultimado o processo de votação, o presidente da Câmara declarou finalmente aprovado o Projeto 168-A, de 1915, Código Civil Brasileiro, sancionado a 1º de janeiro de 1916, publicado no Jornal Oficial do dia 5, sob o nº da Lei 3071

⁵⁶⁶ Cf. FERNANDES, Milton. Problemas e limites do dirigismo contratual. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1969. p. 53-56.

Compreensível, pois, que as únicas restrições à propriedade mencionadas por Clóvis eram os princípios relativos ao usucapião e à desapropriação por utilidade pública consignados no próprio código e, fora dele, os impostos, as prescrições de higiene, de utilidade e de aformoseamento.⁵⁶⁷

Segundo o dizer doutrinário:

As instituições regidas pelo Código Civil, cuja elaboração tivera início em meados do século passado, visavam, no que tange aos “Bens” e às “Coisas”, a estabelecer, principalmente, as garantias dos tipos de propriedade considerada em seu aspecto estático, ou seja, as grandes propriedades imobiliárias, os créditos e as relações jurídicas deles decorrentes para os seus titulares.⁵⁶⁸

Fábio Konder Comparato estabelece o alcance dessa afirmação, ao sustentar que a “propriedade estática” corresponde ao “domínio eminente”, em contraposição à “propriedade dinâmica” que representa o “domínio útil”, desdobramento do direito feudal que o direito burguês, consubstanciado no Código de Napoleão, cuidara de abolir.⁵⁶⁹

Para Comparato, a atribuição de um caráter unitário e absoluto à propriedade objetivava a supressão do domínio eminente (propriedade estática), tornando absoluto o domínio útil, ou seja, “a propriedade dinâmica” dos que, efetivamente, cultivavam a terra e possuíam os instrumentos de trabalho.⁵⁷⁰

Prossegue o autor, alinhando que o desdobramento dos direitos sobre as coisas em “propriedade estática” e “propriedade dinâmica”, apenas surgiu de modo nítido com a civilização industrial e seu ideal de homo faber. E por essa razão, concluiu, que “o regime tradicional da propriedade em nossos Códigos, herdados de uma civilização pré-industrial, ainda conserva o seu caráter nitidamente estático.”⁵⁷¹

⁵⁶⁷ Cf. BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. v. III, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1917. p. 51-52, 448 p.

⁵⁶⁸ VAZ, op. cit., p. 145.

⁵⁶⁹ Cf. COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na sociedade anônima. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 98 e ss, 408 p.

⁵⁷⁰ COMPARATO, loc. cit.

⁵⁷¹ COMPARATO, op. cit., p. 99.

3.13 A propriedade no Código Civil de brasileiro de 2002

O Código Civil apontou, no artigo 187 a disciplina do abuso e do exercício irregular do direito; nos artigos 1228 e seguintes, os novos direcionamentos do direito de propriedade e nos artigos 1299 e seguintes as regras pertinentes ao direito de construir.

O art. 1228, como preconizava o art. 524, do Código Civil de 1916, dispõe:

Art. 1228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer que, injustamente, a possua ou a detenha.

A grande inovação está materializada no § 1º desse artigo, ao adaptar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento das exigências ambientais preconizadas no art. 225, da Constituição Federal, o fazendo nos seguintes termos:

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

Portanto, aqui estão caracterizadas as funções ambientais da propriedade urbana e rural, nos moldes preconizados nos artigos 225, (meio ambiente natural) e 216, (meio ambiente cultural), da Constituição Federal.

A especificidade da expressão “belezas naturais”, e “patrimônio histórico e artístico ”, e a não inclusão da expressão valor paisagístico, no teor do artigo sob comento, por si só não afasta uma proteção ao meio ambiente construído e harmonia da paisagem urbana, porquanto tais bens se enquadram no contexto da definição de patrimônio cultural brasileiro, e na configuração de bem imaterial, ambos citados expressamente no artigo, 216, caput e inc. IV, da Constituição de 1988.

A proteção do patrimônio cultural, a que alude o art. 1228, § 1º, do novo Código Civil, portanto, é ampla, contemplando todos os patrimônios, bens, direitos e valores, que integram o seu conceito constitucional, alinhado no artigo 216 da Carta Política, incluindo, os valores estético e paisagístico, em toda e extensão jurídica de seus significados. Afronta, pois, a ordem constitucional a interpretação de que neste artigo do Código Civil foi eliminada a proteção de alguns componentes do patrimônio cultural brasileiro descritos na Constituição Federal, porque não citados ali expressamente. Convém lembrar também que os conjuntos urbanos, que ostentam esses valores recebem a específica proteção, mencionada no art. 216, inc. V e § 1º, da Constituição Federal.

O art. 187 do novo Código Civil igualmente representa limitações tendentes a definir função ambiental e social da propriedade

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestadamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos costumes.

O artigo *sub studio* trata da temática relativa ao abuso ou exercício irregular do direito.

Maria Helena Diniz ao comentar o dispositivo, aduziu:

O uso de um direito, poder ou coisa, além do permitido ou extrapolando as limitações jurídicas lesando alguém, traz como efeito o dever de indenizar. Realmente, sob a aparência de um ato legal ou ilícito, esconde-se a ilicitude no resultado, por atentado ao princípio de boa-fé e aos bons costumes, ou por desvio de finalidade sócio-econômica para a qual o direito foi estabelecido.⁵⁷²

Inovação de suma relevância consta do teor do art. 927, parágrafo único, do novo Código Civil, que ostenta a seguinte redação:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187) causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quanto a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do

⁵⁷² DINIZ, Maria Helena. Novo código civil comentado. Coordenador Ricardo Fiúza. Vários autores São Paulo: Saraiva, 2002, p. 185, 1843p.

dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Embora, como regra geral, a teoria subjetiva ou da culpa continue a alicerçar a responsabilidade civil, colhe-se que o novo Código adota também a teoria do risco da atividade do agente ou objetiva.

Na teoria do risco não é examinada a intenção ou o modo de atuação do agente, mas tão-só a relação de causalidade entre a ação lesiva e o dano. Assim, enquanto na responsabilidade subjetiva o conteúdo volitivo do agente, se doloso ou culposos, é examinado, no risco, basta a existência de nexos causal entre ação e resultado danoso, porquanto a atividade em si já é considerada potencialmente perigosa.

No dizer da doutrina especializada, a teoria que melhor explica a responsabilidade objetiva adotada pelo Código é a do *risco criado*, ante a qual o dever de reparar emerge da atividade normalmente exercida pelo agente, ao criar risco a direitos ou interesses de terceiros; não se cogita de proveito ou vantagem do agente, porquanto é a atividade em si mesma que é potencialmente geradora de riscos.⁵⁷³

⁵⁷³ SILVA, Regina Beatriz Tavares da. Novo código civil comentado. Coord. Ricardo Fiúza. Vários autores, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 820, 1843p.

3.14 A paisagem e os valores estéticos no estatuto da cidade⁵⁷⁴

3.14.1 Considerações iniciais: uma necessária introdução crítica

O professor José Eli da Veiga, no livro “Cidades Imaginárias: o Brasil é Menos Urbano do que se Calcula” tece vigorosa crítica à visão oficial sobre o desenvolvimento territorial do Brasil.⁵⁷⁵

Segundo Veiga, o processo de urbanização do nosso país é atrapalhado por uma regra que é única no mundo, porquanto a legislação em vigor, no caso o Decreto-lei 311, de 2 de março de 1938,⁵⁷⁶ considera urbana toda a sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem as suas características. O caso extremo e curioso diz respeito ao município de União da Serra, no Rio Grande do Sul, na qual o Censo Demográfico de 2000 encontrou apenas 18 habitantes. Sublinha ainda, que não se trata de poucas aberrações, porque do total de 5.507 sedes de municípios existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todos com estatuto legal de cidade, idêntico ao que é atribuído aos populosos núcleos que formam as regiões metropolitanas e centros urbanos regionais. Ademais, todas as pessoas residentes em sedes, incluindo essas ínfimas sedes distritais são oficialmente contadas como urbanas, alimentando o que adjetivou de “disparate”, segundo o qual o

⁵⁷⁴ A Lei Federal n. 10257/01, é a primeira lei que apresenta no seu texto uma denominação específica, conforme se verifica pelo teor do seu art. 1º, parágrafo único, ao se auto intitular Estatuto da Cidade.

⁵⁷⁵ José Eli da Veiga, é professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e colaborador quinzenal do jornal O Estado de S. Paulo. Sessenta artigos de sua autoria, dentre cento e vinte publicados pelo jornal O Estado de S. Paulo até o final de 2001 foram selecionados e compuseram o livro “Cidades Imaginárias. O Brasil é menos Urbano do que se Calcula”, publicado em 2002, cuja linha mestra é mostrar a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar.

⁵⁷⁶ Decreto-Lei 311, de 2 de março de 1938. Art. 3º - A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

grau de urbanização do Brasil atingiu 81,2% em 2000.⁵⁷⁷

O mesmo autor, para efeitos analíticos, sustenta que não se deveriam considerar como urbanos os habitantes de municípios com menos de 20 mil habitantes, o que tornaria rural a população de 4.642 municípios que apresentavam tal população em 2000, e que por si só faria despencar para 70% o grau de urbanização do Brasil. Não obstante a simplicidade do critério, o certo é que há muitos municípios com menos de 20 mil habitantes e que mesmo assim apresentam altas densidades demográficas, inclusive com alguns deles pertencendo a regiões metropolitanas e outras aglomerações, que são os dois melhores indicadores que caracterizam o fenômeno urbano. Sugere, objetivando evitar a ilusão imposta pela norma legal, que para uma perfeita análise da configuração territorial brasileira é necessário combinar o critério do tamanho populacional do município com a sua densidade demográfica e sua localização. Assevera que não há população mais urbana no Brasil do que aquela residente nas 12 regiões metropolitanas, nas 77 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos, identificados pela pesquisa que em 1999 foi realizada em conjunto por equipes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA - e Universidade de Campinas - Unicamp - e que redundou na publicação “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (1999).⁵⁷⁸

O Brasil verdadeiramente urbano, segundo os resultados da pesquisa acima mencionada, concentra-se na teia formada pelos 455 municípios que integram esses três tipos de concentração, reunindo 57% da população em 2000.⁵⁷⁹

A questão é distinguir, entre os 5507 municípios existentes em 2000, aqueles que efetivamente pertencem ao Brasil rural e dos que se encontram no centro dessa configuração e em situação ambivalente. Para tanto, o critério decisivo é a densidade demográfica, por se tratar da essência do chamado “índice de pressão antrópica”, que nada mais é do

⁵⁷⁷ VEIGA, José Eli da. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. p. 31-32, 304 p.

⁵⁷⁸ VEIGA, op. cit., p. 32-33.

⁵⁷⁹ VEIGA, op. cit., p. 33.

que o indicador das modificações do meio natural resultantes de atividades humanas, isto é, do grau de artificialização dos ecossistemas, ou seja do efetivo grau de urbanização do território. Aqui novamente os dados estatísticos são impressionantes. Pelos dados da pesquisa IBGE/Ipea/Unicamp, nos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerados centros urbanos, a densidade média é superior a 80 habitantes por quilometro quadrado (hab/km²); na classe imediatamente inferior, entre 75 e 100 mil habitantes, a densidade desaba para menos de 20 hab/km². Idêntico fenômeno ocorre nas classes superior e inferior a 50 mil habitantes (50-75 mil e 20-50 mil), quando a densidade média torna a cair agora para 10 hab/km². É possível considerar de pequeno porte os municípios que apresentam simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km² e de médio porte os que têm população entre 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab/km², mesmo com menos de 50 mil habitantes.⁵⁸⁰

Com ajuda desses dados se conclui que não pertencem ao Brasil indiscutivelmente urbano, nem ao Brasil essencialmente rural, 13% dos habitantes de 10% dos municípios. E que um Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, onde residem 30% dos habitantes. E ainda que só existem cidades em 455 municípios do Brasil urbano, e que dos 4.485 municípios do Brasil rural são vilarejos e que as sedes de 567 municípios intermediários são vilas, das quais apenas uma parte se transformará em cidades. Mesmo que se acrescente ao Brasil urbano todos os municípios intermediários, que poderão se transformar em centros urbanos, chega-se a um total de 1.022 municípios nos quais residiam em 2000 quase 118 milhões de pessoas. Esses números conduzem à certeza de que não é sequer admissível que se considere mais de 90% do território brasileiro, 80% de seus municípios e 30% de sua população como mero resíduo oriundo da epopéia urbano-industrial da segunda

⁵⁸⁰ VEIGA, op. cit., 2002, p. 34.

O parâmetro a OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – para que uma localidade seja considerada urbana é necessário incidir a densidade demográfica de 150 hab, km². Ora, por esse critério apenas 4411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos.

metade do século XX e, pior, tratando o território como se nele existissem entre 4500 a 5.000 cidades imaginárias.⁵⁸¹

Tais equívocos na visão oficial do desenvolvimento territorial do país, serviram de base para a formalização de severa crítica ao texto da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada “Estatuto da Cidade”, que regulamenta os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, do capítulo original sobre a política urbana no país.

Desde a promulgação do Estatuto da Cidade quase não se verificaram manifestações discordando do seu texto e conteúdo; ao contrário; o que se viu foi a formalização de inúmeros elogios, ante os acertos contidos no texto de uma das mais aguardadas regulamentações da Constituição Federal, que trouxe pelo menos uma dúzia de medidas propícias à atenuação do caos urbano reinante no país. Não obstante o quadro otimista, o Estatuto patrocina uma falha incompreensível e imperdoável, porquanto simplesmente não define o que é cidade, prolongando aquilo que Veiga adjetiva de aberração, porquanto a teor do Decreto-Lei 311/38 toda sede de município é cidade, sejam quais forem suas características demográfica ou funcionais. O produto dessa situação é a ficção de que o Brasil, em razão da existência de 5.507 cidades, é um país eminentemente urbano, eis que 82% da população ali habitam. Empregados números realistas chega-se à conclusão de que apenas 57% da população faz parte da rede urbana: 34% em 12 aglomerações metropolitanas, 13% em 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas e 10% em 77 centros urbanos que não pertencem a aglomerações. Fora dessa hierarquia de cidades que abrange 455 municípios, há outros 567, representando 13% da população, em situação dúbia, em relação ao atingimento do status de cidade. Tudo isso faz certa a afirmação de que o Brasil urbano não ultrapassa 800 cidades, dentre as 5507 oficialmente catalogadas pelo Censo de 2000, concentrando no máximo 70% da população. Os outros 30% continuarão distribuídos por pequenos municípios dispersos pela imensidão do território nacional.⁵⁸²

⁵⁸¹ VEIGA, op. cit., p. 35-36.

⁵⁸² VEIGA, op. cit., p. 55-56.

3.14.2 A proteção da paisagem e dos valores estéticos no estatuto da cidade

Segundo Elida Séguin, a publicação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 nos coloca diante de três dilemas: o direito à cidade; o direito da cidade e o direito na cidade. No primeiro estaríamos diante da existência de um sistema de normas, princípios e políticas públicas; o segundo constitui-se pelas exigências da própria cidade, ao reclamar obras e serviços para que possa continuar existindo; e o terceiro, englobando os direitos do cidadão urbano, mormente em se reconhecendo que no meio urbano os direitos são diferenciados, com a separação entre o Direito de Propriedade Imóvel e o Direito Edilício.⁵⁸³

Creemos que a questão engloba outras vertentes, porquanto pode ser mais bem distribuída se for adotada uma divisão a partir de um conceito de paisagem, incluindo também os valores estéticos.

Adotando-se quaisquer dos conceitos de paisagem e de valores estéticos apontados ao longo deste texto, acreditamos que os dilemas propostos podem ser ampliados para: o direito à paisagem; o direito da paisagem e o direito na paisagem. Assim, estarão resguardados, além daqueles inicialmente propostos, também a saúde espiritual das pessoas, derivada do convívio diário com coisas belas e bem arranjadas urbanisticamente, mormente em se considerando o conceito empregado pela Organização Mundial de Saúde, ao propor que a sanidade não é apenas a ausência de moléstias, mas também e principalmente o grau de bem-estar derivado do equilíbrio emocional e saúde do espírito.

A nosso sentir, a primeira indagação a ser feita é se o Estatuto, como lei geral que é (art. 3º, inc. I) e já que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, contém disciplina suficiente para o atingimento dessa finalidade. Lembrando que não se pode admitir expressões constitucionais destituídas de sentido, a Constituição de 1988 expressamente se refere aos patrimônios e valores estéticos e

paisagísticos, nos artigos 23, inc. III, (da competência comum), 24, incs. VII e VIII, (da competência concorrente), 216, inc. V, (do patrimônio cultural), secundada por inúmeras referências a idênticos valores, encontradas na legislação infraconstitucional. Em resumo, presta-se o Estatuto da Cidade para a proteção da paisagem e dos valores estéticos?

Na busca dessas respostas, convém inicialmente situar o tema no seio das referências expressas, contidas no Estatuto da Cidade.

No texto da Lei 10.257/01 (grifos nossos):

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

[...]

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

Art. 26 – O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

[...]

VIII- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 35 – Lei Municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

[...]

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

Art. 36 - Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.

Art. 37 – O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividades quanto à qualidade de vida de população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

[...]

VI – ventilação e iluminação

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O Estatuto da Cidade silenciou quanto a uma expressa

⁵⁸³ SÉGUIN, Elida. Estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 2, 209 p.

referência acerca da proteção dos valores estéticos. Apesar da laconicidade, tais valores não restaram sem proteção. Essa conclusão emerge da evidência de que no conceito de paisagem, e sobretudo na definição das atitudes que representam intervenções harmônicas no ambiente circundante, necessariamente estão incluídos os valores estéticos, como a antítese da feiúra e do desarranjo, conceitos onde impera certa unanimidade quanto à sua incidência.

Ademais, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, ao definir um conceito jurídico para a poluição asseverou:

Art. 3º [...]

[...]

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

[...]

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.

É impossível desassociar equilíbrio, proteção e harmonia da paisagem sem levar em consideração os valores estéticos a ela pertinentes e nela incidentes, porquanto o mesmo Estatuto da Cidade, além de asseverar, no art. 2º, inc. XII, que a política urbana tem por objeto a proteção, preservação do meio ambiente natural e construído, igualmente preconiza, no mesmo art. 2º, inciso VI, letra “g”, que a ordenação e controle do uso do solo também objetiva evitar a poluição, incluindo obviamente a poluição estética, citada e definida na Lei 6.938/81.

Sob qualquer das análises possíveis em relação à estética e a proteção da paisagem no texto regulamentador da Constituição, como é o Estatuto da Cidade, não se poderia desprezar as referências constitucionais expressas sobre essas matérias, que acima foram transcritas.

No Estatuto da Cidade, conforme o teor dos artigos antes reproduzidos, a proteção dos valores paisagísticos e estéticos constam como diretrizes gerais da lei (art. 2º, inc. XII); na Seção VII, relativa ao Direito de Preempção (art. 26, inc. VIII); na Seção XI, pertinente à Transferência do Direito de Construir (art. 35, inc. II) e finalmente na

Seção XII, que trata do Estudo de Impacto de Vizinhança, art. 37, inc. VII.

Por isso, é fundamental esclarecer o alcance dessas referências expressas.

3.14.3 Das diretrizes gerais do estatuto da cidade

Preliminarmente, a Lei nº 10.257/01, o denominado Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo original sobre a política urbana que consta no título relativo à ordem econômica e financeira, consubstanciada, em linhas gerais, nos artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, concebida para dar suporte às ações municipais no enfrentamento das questões urbanas, sociais e ambientais que incidem e afetam a vida da uma enorme parcela da população que habita as cidades.⁵⁸⁴

A lei sob comento reconhece e atribuiu aos municípios papel fundamental na formulação de diretrizes de planejamento urbano e condução do processo de gestão das cidades. Segundo a opinião de Edésio Fernandes, ampliando notavelmente os espaços de competência jurídica e ação política municipais, deferidas na Constituição Federal, em quatro dimensões fundamentais, isto é, consolidando um novo marco para o Direito Urbanístico; regulamentando e criando novos instrumentos urbanísticos para uma ordem urbana socialmente justa e includente pelos municípios; apontando processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades e propondo instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas

⁵⁸⁴ Le Corbusier fornece uma classificação dos habitantes das cidades: os urbanos, os suburbanos e os mistos: a) os urbanos, aqueles do centro, que têm aí seus negócios e residem na cidade; b) os suburbanos, aqueles que trabalham na periferia, na zona fabril e não vêm à cidade, residem na cidade-jardim (querendo aqui afirmar periferia); os mistos, aqueles que fornecem seu trabalho no centro dos negócios, mas criam a família na cidade jardim (periferia). E então, Le Corbusier aduz que tal divisão equivale a reconhecer um órgão denso, rápido, ágil, concentrado: a cidade (centro devidamente organizado. Outro maleável, extenso, elástico: a cidade-jardim (a periferia). Então sugeres que entre esses dois órgãos se reconheça com força de lei a presença indispensável de zona de proteção e de extensão, zona não-edificável, bosques e reservas de ar.. Cf. LE CORBUSIER. Urbanismo; tradução Maria Emantina Galvão; revisão técnica Antonio Gil da Silva Andrade. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 157, 307 p.

municipais.⁵⁸⁵

De início pode parecer estranho que disposições pertinentes à política urbana estejam inseridas na Constituição de 88 logo após aquelas relativas aos princípios da atividade econômica. O que motivou essa localização, no dizer de Márcio Cammarosano, foi que dentre os mencionados princípios está arrolado o da função social da propriedade, que sendo urbana, só o cumpre quando atende às exigências do plano diretor (CF, art. 182).⁵⁸⁶

Emerge do teor do art. 182, da Constituição uma evidente natureza social no sentido amplo da expressão, porquanto no “caput” está estampado que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Aqui é preciso relembrar o teor da Carta de Atenas, relativa ao Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1933, ao asseverar, no item 77 de suas conclusões, as quatro funções sociais básicas da cidade, ao referir que “As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular”.

Mais acertada é a conclusão de que a finalidade dos dois dispositivos constitucionais regulamentados pelo Estatuto da Cidade, considerando que o desenvolvimento urbano é condição fundamental para o desenvolvimento das atividades econômicas, também objetivam de imediato, tornar viável a democratização das funções sociais da cidade em benefício do bem-estar de seus habitantes, através de mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano, reclamando ainda produção normativa de competência municipal.

A despeito dessa colocação, com vistas à explicitação do seu sentido e alcance é necessário não perder de vista os preceitos

⁵⁸⁵ FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. Introdução. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.) Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 7-13, p. 8, 278 p.

⁵⁸⁶ CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.) Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 21-26, p. 21, 440 p.

constitucionais, tanto os princípios como as regras, aplicáveis à fenomenologia urbana como um todo, e relacionadas, portanto, com o Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, Cammarosano faz questão de frisar, inicialmente o próprio preâmbulo da Constituição, ao estabelecer que o Estado Democrático de Direito por ela instituído destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais, individuais, a liberdade, a segurança e bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma Sociedade fraterna.⁵⁸⁷

Em relação aos direitos sociais, nos termos do art. 6º, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional 26, de 14.2.2000 e em consonância com o Estatuto Cidade, avulta o direito à moradia, também proclamado no art. 7º, IV, como relativo às necessidades básicas e vitais dos trabalhadores urbanos ou rurais e de suas famílias, e em homenagem à dignidade da pessoa humana, preconizada no art. 1º, III, da Constituição. Ademais, o art. 5º da Constituição, ao dispor sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, assevera que a casa é o asilo inviolável do cidadão e que a propriedade deve atender à sua função social, como também preconiza o art. 170, inc. III, ao relatar os princípios gerais da atividade econômica.

O elenco normativo tradicional, como os zoneamentos, código de obras, posturas e parcelamento do solo urbano, tem se mostrado insuficiente para a solução dos problemas que afetam as cidades, em especial aquelas de grande porte, onde o encarecimento do solo edificável, a ocupação descontrolada e degradadora do ambiente, sobretudo pela ação de contingentes populacionais de baixa renda tangidos para as periferias, a especulação imobiliária, a manutenção de estoques de áreas sem utilização e destinação, subutilizadas ou utilizadas inadequadamente, sem qualquer atenção ao preceito da função social da propriedade, apresentavam-se de difícil equacionamento, justamente ante a falta de balizamento jurídico adequado, quadro que o Estatuto pretendeu mudar. As questões relativas à inclusão social, regularização fundiária e preservação do ambiente são

tópicos que o Estatuto agora possibilita melhor enfrentar.

O Estatuto veio para preencher sensível lacuna, porquanto faltava ao ordenamento jurídico brasileiro a definição das bases legais capazes de esclarecer e determinar a medida daquilo que se desejava por função social da propriedade, estabelecida na dicção constitucional, a despeito do teor das restrições e limitações administrativas relativas ao direito de construir e ao uso da propriedade em razão de regras determinantes da organização dos espaços utilizáveis.

Segundo Mariana Moreira, tal ausência de definição, sobretudo por meio de planos de desenvolvimento e do delineamento de política urbana,

tornou a função social da propriedade expressão vazia de conteúdo. As normas voltadas aos limites administrativos para o exercício do direito de construir passaram a servir de parâmetro para a conformação do direito de propriedade.⁵⁸⁸

Já que a definição de função social da propriedade imobiliária urbana fica ao encargo de cada município, através de seu plano diretor, como é a dicção do artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, e porque é necessário atribuir contornos claros ao tema de tamanha relevância, o Estatuto da Cidade também veio oferecer diretrizes gerais para a fixação de uma política urbana nesse sentido, oferecendo instrumentos capazes para tanto, condicionando o exercício do direito de propriedade e conferindo institutos jurídicos que objetivam propiciar maiores facilidades da ação estatal na matéria urbanística.

No dizer de Carlos Ari Sunfeld, convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto, eis que se trata de um conjunto normativo intermediário. Ao tempo em que várias de suas normas dispensam complementação legislativa, podendo ser diretamente invocáveis pelos interessados em razão do estabelecimento de relações jurídicas concretas, como os casos do usucapião especial de imóveis urbanos, o direito de

⁵⁸⁷ COMMAROSANO, op cit, p. 24.

superfície, e as regras sobre a concessão de uso especial para moradias (editadas pela MP 2.200, de 4.9.2001), tudo o mais exigirá desdobramentos legislativos posteriores.⁵⁸⁹

Como demonstraremos ao longo deste estudo, nem tudo exigirá edição de novas legislações.

Determina o Estatuto que o Município formule o planejamento por meio do plano diretor, regulando os vários instrumentos urbanísticos por ele previstos como: a) delimitar as áreas urbanas em relação às quais se poderá exigir o parcelamento, edificações ou utilização compulsória (art. 5º, c/c o art. 42, I); b) fixar o coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos para fins de edificação (art. 28, § 2º); c) fixar o coeficiente de aproveitamento máximo dos terrenos para fins de edificação (art. 28, §3); d) indicar as áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente básico e até o limite do coeficiente máximo, mediante outorga onerosa de uso do solo (28, caput); e) indicar as área em que será permitida a alteração onerosa do uso do solo (art. 29).

Sundfeld também alerta que além dessas providências o plano diretor deverá fornecer bases para que leis específicas delimitem as áreas em que incidirá o direito de preempção (art. 25) e aquelas em que serão realizadas as operações consorciadas (art. 32); bem como para que a lei municipal autorize a transferência do direito de construir (art. 35). Depois, prossegue, outras leis municipais deverão: a) em relação ao parcelamento do solo, edificação e utilização compulsória: impô-los aos proprietários, fixando-lhes condições e prazos (art. 5º caput); relativamente ao IPTU progressivo: ficar sua alíquota (art. 7º, §1); c) relativamente ao direito de preempção: delimitar as áreas sobre as quais incidirá, indicando a destinação que se pretenda dar aos imóveis eventualmente adquiridos (arts. 25, §1º, e 26, parágrafo único); d) relativamente à outorga onerosa do direito de construir e à alteração

⁵⁸⁸ MOREIRA, Mariana. A história do estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.) Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 1-.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 27-43, p. 29, 440 p.

⁵⁸⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.) Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 1-.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 44-60, p. 52, 440 p.

onerosa do uso do solo: estabelecer as condições para sua efetivação (art. 30); relativamente às operações consorciadas: indicar a área envolvida, a intervenção pretendida e as alterações no regime do solo e da construção (arts. 32-33), bem como autorizar a emissão de certificados de potencial adicional de construção (art. 34); f) relativamente à transferência do direito de construir: autorizá-la, fixando-lhe as condições (art.35); g) relativamente ao Estudo de Impacto de Vizinhança: definir os casos em que será exigido (art. 36). Independentemente da menção expressa no Estatuto da Cidade, outras tantas medidas de ordenação e controle do uso do solo, próprias do direito urbanístico serão veiculadas por lei, como o zoneamento e a disciplina das construções, com a fixação de alinhamentos, recuos e gabaritos.⁵⁹⁰

O Estatuto da Cidade tem por finalidade informar a produção e posterior interpretação e aplicação da legislação urbanística brasileira, razão pela qual fixou, no art. 2º, as diretrizes gerais da política urbana. A União utilizou as competências alinhadas nos artigos 21, XX e 24, I, da Constituição Federal, razão pela qual essas diretrizes recebem o catálogo legal de normas gerais, obrigando e vinculando os demais entes da federação, com total ênfase para os Municípios.

Os deveres do Poder Público, que emergem do teor das diretrizes gerais, estampadas no art. 2º, do Estatuto da Cidade, como ordenar e controlar o emprego (uso, parcelamento, ocupação e edificação) do solo e de proteger o patrimônio coletivo não são propriamente criações da Lei 10.257/01, por que já constavam claramente como imposição da Constituição de 1988, nos artigos 30, VIII, (emprego do solo), e nos artigos 23, III e VI, 24, VII e VIII, 216 e 225, relativos ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, estético e ambiental, razão pela qual o Estatuto almejou disciplinar o exercício destas competências estatais, adicionando orientações e limites. O mais importante de todo conteúdo do Estatuto da Cidade é a fixação de verdadeiros direitos subjetivos públicos à sua observância, como muito bem anotou Carlos Ari Sundfeld, fato que entendemos configurar também direitos subjetivos

⁵⁹⁰ SUNDFELD, op. cit., 2002, p.53.

coletivos.⁵⁹¹

Sundfeld também anota que o próprio Estatuto “afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo. Ela tem uma direção global nítida: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art.2º, caput) de modo a garantir o “direito a cidades sustentáveis (incs. I, V, VIII e X)”, obviamente por meio da ordenação, tendo por ponto de partida a idéia de que sem política urbana o crescimento será desordenado e distorcido, (art. 2º IV). Por tudo isso, a política urbana torna-se indispensável na implementação da “ordem que permitirá o “pleno desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.⁵⁹²

O direito urbanístico brasileiro se caracteriza pelo oposto do individualismo que marcava o direito civil pátrio. Daí o teor do art. 1º, parágrafo único, do Estatuto asseverando que suas disposições stentam caráter vinculante, eis que são normas de ordem pública, e condicionantes da atuação individual na cidade.

A formulação de diretrizes gerais também objetiva sublinhar que a sustentabilidade, através do equilíbrio nas cidades, além de desejável é plenamente possível e necessária.

Esse é o sentido que informa os direitos subjetivos assegurados pelo teor do inciso I, do art. 2º, do Estatuto da Cidade (direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer). O que se verifica é que o dispositivo não outorgou esses direitos individualmente e em concreto, como fez nos casos do usucapião especial e da concessão especial, preferindo atribuí-los coletivamente, sob a égide da cidade sustentável e através do que adjetivo de saneamento ambiental.

A integridade da paisagem e dos valores estéticos que dela fazem parte, como patrimônio coletivo que inegavelmente são, estão abrangidos nessas diretrizes, como valores de fruição logicamente imediata,

⁵⁹¹ SUNDFELD, op. cit., 2002, p.54.

⁵⁹² SUNDFELD, loc. cit.

desde já, sem necessidade de edição de leis futuras, porquanto compõem os requisitos da categoria bem-estar coletivo, base do conceito constitucional da qualidade de vida, a que alude o art. 225, “caput”, da Constituição Federal.

Resta certificar se das afirmações de princípios e atribuições de direitos coletivos subjetivos derivam repercussões práticas na órbita do Direito.

No dizer de Sundfeld, são três as possibilidades, emergentes da tutela objetiva de direitos subjetivos coletivos:

a) possibilitar a sanção jurídica da inércia do Poder Público em ordenar o emprego do solo e proteger o patrimônio coletivo;

b) fornecer parâmetros normativos para o controle das orientações seguidas pela política urbana, com isso viabilizando a invalidação de normas e atos a eles contrários;

c) permitir o bloqueio dos comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano.⁵⁹³

Isso explica porque de modo expreso o Estatuto da Cidade, nos arts. 53 e 54, incluiu a ordem urbanística como bem suscetível de defesa através da ação civil pública, ao concluir que a cidade sustentável - primeira diretriz do art. 2º - é o direito a uma certa ordem, e como direito subjetivo coletivo é passível de tutela judicial coletiva.

O Estatuto, objetivando instrumentalizar mecanismos de combate à sempre presente tentação estatal de descambar para o totalitarismo da função pública, viabilizou os princípios da gestão democrática (art. 2º,II) e o reconhecimento da ação privada (inciso III).

A própria lei, no corpo das diretrizes gerais trata de definir as formas e âmbito de materialização da gestão democrática da cidade.

Assim, no art. 2º , Inciso XIII, impõe-se a audiência da “população interessada nos processo de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos”. O art. 4º,III, “f” menciona que a gestão orçamentária será participativa, devendo os

dispêndios de recursos ser “objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.(§3º)”. O art. 27 contempla o princípio da publicidade, como mecanismo capaz de propiciar o controle democrático da ação urbanística estatal, porquanto o município é obrigado a divulgar previamente sua intenção de exercer o direito de preempção, art. 27, §2º; no processo de elaboração do plano diretor serão obrigatórias as audiências públicas – art. 40, § 4º, I e dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança – art. 37, parágrafo único. Depois, o Estatuto abre um capítulo, o de nº IV da Gestão democrática da cidade, onde estão indicados seus instrumentos, dentre os quais os órgãos colegiados com a participação de segmentos da comunidade, a iniciativa popular das leis e planos urbanísticos, bem como os debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano (arts.43/45).

A temática urbanismo e pobreza não foi deslembrada, sobretudo diante da evidência de que largas camadas da população não ostentam condição de alcançar a propriedade do solo nos moldes tradicionais. Essa problemática deriva nas ações clandestinas de ocupação de áreas públicas, espaços livres, áreas de preservação permanente, construções irregulares em áreas não-urbanizadas e em áreas ditas de risco etc, além da evidente informalidade que marca o setor, sobretudo nas transações envolvendo “posses”, culminado por desacreditar todo o direito urbanístico, que nos moldes anteriores tratava de promover a urbanização em áreas elitizadas da cidade, ignorando a pobreza.

O Estatuto da Cidade volta-se, como primeira tentativa efetiva de uma resposta jurídica ao problema, para a implementação de um urbanismo popular.

A instituição de uma ordem urbanística popular é exigência do próprio Estatuto, ao asseverar, no art. 2º, XIV, diretamente como diretriz geral “o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação”, que levem em consideração a situação

⁵⁹³ SUNDFELD, op. cit., 2002, p. 55.

socioeconômica da população e as normas ambientais.

Em primeiro lugar promovendo o ingresso e a integração dos grupos pobres marginalizados ao mundo do direito urbanístico, através da criação de novos instrumentos de acesso à propriedade formal, bem como alinhando medidas de regularização das urbanizações clandestinas e regularização fundiária urbana. Uma nova ordem urbanística popular é formalmente sugerida, mediante a indicação de normas especiais de urbanização, capazes de adequá-la à situação real vivida por uma parcela expressiva da população.

Um dos mecanismos jurídicos de acesso popular à propriedade formal foi a instituição do direito de superfície, instrumento até então desconhecido na ordem jurídica nacional, previsto nos artigos 21-24.

A intervenção mais expressiva diz respeito à regularização fundiária pela disciplina do usucapião individual especial de imóvel urbano, a partir da previsão do art. 183, da Constituição Federal (arts. 9º, e 11-14), além da criação do usucapião coletivo especial de imóvel urbano (art. 10) e das concessões individual e coletiva de uso especial para fins de moradia, que asseguram direitos subjetivos aos ocupantes de imóveis públicos, mesmo os de uso comum, dispositivos que após o veto presidencial acabaram adotados em extensão menor do que o original, pelo teor da Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001.

Especializar essas situações através da legislação sob comento também significa permitir a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Igual orientação resplandece do teor do inc. XV, do art. 2º, que determina a “simplificação da legislação” com a finalidade de reduzir os custos de urbanização, ampliando a oferta de lotes e unidades habitacionais.

Nota-se que aquela incompatibilidade que marcava as ocupações populares com a ordem urbanística ideal anterior, e que as empurrava para a ilegalidade, desaparece na ordem vigente, como expressão de um marco transformador do nosso direito urbanístico.

Outra importante diretriz foi a traçada no art. 2º, IX, que se refere a uma “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do

processo de urbanização” e que impõe a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (inciso XI).

3.14.4 Os instrumentos da política urbana no estatuto da cidade

Preliminarmente, o art. 4º, do Estatuto da Cidade enumera os instrumentos que são colocados a disposição do Poder Público objetivando a organização espacial urbana, com a finalidade de dar cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade. Dentre eles, se inscrevem, no inc. III, letra “m”, o direito de preempção, no inc. III, letra “o”, a transferência do direito de construir, e no inc. VI, o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo prévio de impacto de vizinhança, que ao serem especificados fazem expressa referência à proteção da paisagem.

Os instrumentos elencados no art. 4º, podem ser classificados em instrumentos urbanísticos, jurídicos, políticos, tributários financeiros, de gestão e ambientais, que a União, Estados e especialmente os Municípios poderão utilizar para implementar uma Política Urbana no país. Ora, é sabido que o art. 182 da Constituição Federal atribuiu competência aos municípios para regular a política urbana nas cidades, fazendo, todavia, menção à Lei Federal de Desenvolvimento Urbano definidora das suas diretrizes gerais. Neste quadro de repartição de competências, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, cada qual a seu modo, ostentam competências para legislar sobre o direito urbanístico, nos termos da Constituição. Uma vez promulgado o Estatuto da Cidade, passa esta lei a obrigar todos os entes da Federação, no que diz respeito ao incremento de regras atinentes ao cumprimento da função social da propriedade, privada e pública (como é o caso da concessão especial de uso para fins de moradia) assim como das funções sociais da cidade ⁵⁹⁴

A primeira e necessária observação, em relação ao teor do aludido art. 4º, diz respeito ao caráter eminentemente exemplificativo do

rol ali estampado, frente ao emprego da expressão “entre outros instrumentos”.

Do dizer de Adilson Abreu Dallari, isso quer significar um reconhecimento da validade de instrumentos existentes e utilizados antes do advento do Estatuto e ainda que novos instrumentos não previstos na relação poderão ser criados, inclusive por Estados e Municípios.⁵⁹⁵

Convém salientar que a competência legislativa municipal, na matéria urbanística não está condicionada à edição de legislação ordinária federal. A competência municipal decorre da Constituição, que lhe outorgou diretamente no art. 30, I autorização para “legislar sobre assuntos de interesse local”, e no inciso VII, para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O Estatuto da Cidade não representa autorização federal para o Município legislar sobre a matéria, eis que “apenas delinea a configuração de alguns instrumentos de política urbana, contribuindo para a uniformização da nomenclatura, do significado e da aplicação de cada um”; mesmo porque o § 1º do art. 4, da Lei 10.257/2002, é esclarecedor ao asseverar que “os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta lei”.⁵⁹⁶

A aplicação aos casos concretos dos instrumentos de política urbana enumerados no art. 4º, do Estatuto da Cidade vai depender do que dispuser a legislação local de cada Município, e das disposições da legislação estadual e federal nos assuntos de sua competência, como nas hipóteses de desapropriação.

Diante do caso concreto, alerta Dallari,

sempre haverá necessidades de conjugar preceitos estabelecidos por diversas leis, editadas por diferentes níveis de governo,

⁵⁹⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos instrumentos da Política Urbana. In: MATTOS, Liana Portilho (org.) Estatuto da cidade comentado: lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 111- 129, 113, 480 p.

⁵⁹⁵ DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.) Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.227/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p 71-86, p. 72, 440 p.

⁵⁹⁶ DALLARI, op. cit., p. 74.

além das normas e princípios constitucionais. Não é possível extrair o exato conteúdo de qualquer disposição normativa isolada sem examinar o contexto no qual está inserida.⁵⁹⁷

Outra questão de realce diz respeito ao teor do § 3º, do art. 4º, ao sublinhar que quando a implementação dos instrumentos sob comento demandarem dispêndio de recursos públicos municipais, além dos controles formais, devem ser submetidos ao controle social, garantindo-se a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Esta restrição ao controle comunitário somente na hipótese de dispêndio financeiro não tem razão de ser, mormente porque restringe a dicção constitucional, estampada no art. 29, XII, da Constituição de 1988, ao asseverar a necessidade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Isso quer significar que aqui não cabe interpretação restritiva, porquanto a Constituição Federal, nos termos do art. 29, XII, está dizendo que todos os instrumentos da política urbana devem estar submetidos a controles institucionais, sociais e comunitários.

Em síntese:

Quando a lei se refere a instrumentos de política urbana ela pretende identificar meios e instrumentos, de diferentes espécies, por meio dos quais o governo municipal deve implementar suas decisões de mérito, suas opções quanto a objetivos que devam ser atingidos para assegurar a melhor qualidade de vidas de sua população e as prioridades que em seu entender devam ser observadas.⁵⁹⁸

3.14.5 Planejamento e importância do plano diretor

O primeiro grupo de instrumentos da política urbana encontra-se sistematizados nos incisos I, II e III, do art. 4º, do Estatuto da Cidade, que pode ser designado genericamente de planejamento, tratando de especificar a distinção já adotada na Constituição, relacionada ao âmbito

⁵⁹⁷ DALLARI, op. cit., p. 75.

⁵⁹⁸ DALLARI, op. cit., p. 76.

espacial de sua validade:

I –planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal.

O planejamento municipal, por sua vez, comporta instrumentos específicos, identificados nas letras: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento do uso, e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Esta relação também não é taxativa, porquanto a lei utiliza, no inciso III a expressão “planejamento municipal, em especial” [...], ou seja estes incluídos na relação e especialmente mencionados, mas sem prejuízo de outros que possam ser utilizados pelo Município.

Dallari também chama a atenção para as diferenças existentes entre os instrumentos de planejamento enumerados no Estatuto. Assim, os primeiros (plano diretor, disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental), são planos físicos destinados à disciplina dos espaços urbanos. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são instrumentos essencialmente econômicos, destinados a disciplinar a uso de recursos financeiros municipais. A gestão orçamentária participativa, refere-se ao processo de elaboração e execução dos orçamentos acima mencionados, correspondendo aos princípios e preceitos constitucionais, relacionados ao teor dos arts. 1º, parágrafo único e 29, XII, ambos da CF/88, princípio participativo e planejamento participativo, respectivamente. Os planos, programas e projetos setoriais referem-se a áreas específicas de atuação, como por exemplo o saneamento básico, a coleta e disposição final de resíduos sólidos etc. Por fim, são citados os planos de desenvolvimento econômico e social, para abranger além da disciplina dos recursos públicos municipais, também as ações

particulares e de outros níveis de governo.⁵⁹⁹

Dentre todos os instrumentos de planejamento, é o plano diretor o de maior relevância e destaque, mormente em razão da posição estratégica que lhe reservou a Constituição Federal, cujo detalhamento é formalizado pelos artigos 39/42, do Estatuto. Pode-se agora evidenciar as alterações substanciais.

A primeira delas diz respeito à concepção que lhe revestiu a Constituição Federal de 1988, porque, ao tempo em que lhe diminuiu a abrangência e conteúdo, estabeleceu novo significado, que trouxe substancial alteração no conceito de propriedade imobiliária urbana. A essência do plano diretor agora é a organização dos espaços habitáveis, em toda área municipal, urbana ou rural, devendo ser aprovado por lei, de maneira participativa, tendo como finalidade primordial servir de instrumento da realização da função social da propriedade, com justiça social, na realização do preceituado no art. 3º, inc, III, da Constituição Federal, como mecanismo de auxílio a erradicação da pobreza e marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais.

O plano diretor já não é mais somente um instrumento técnico posto a disposição do Poder Público municipal, mas um fundamental instrumento jurídico de atuação governamental, sobretudo quando utilizado para a determinação como, onde e quando poderá ser exercido o direito de edificar de maneira e na forma que melhor atenda aos interesses públicos, consubstanciados nas razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais e ambientais.

3.14.6 Os institutos tributários e financeiros

O art. 4º, da Lei 10.257/2001, enumera no inc. IV, do art. 4º, os instrumentos tributáveis e financeiros de política urbana: a) o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU -; b) a contribuição de melhoria ;c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.”

Esta relação não é taxativa, porquanto existem outros tributos

⁵⁹⁹ DALLARI, loc. cit.

municipais e outros instrumentos de política financeira, além dos três indicados no artigo em questão.

Em relação ao IPTU, sua inscrição como instrumento tributário da política urbana, tem razão de ser, por se tratar da principal fonte de arrecadação municipal, além de fato de que a fixação de sua alíquota repercutir no desenvolvimento urbano, servindo como instrumento da adequada ocupação do solo e adensamento populacional.

A Constituição Federal, no art. 182, § 4º, faz menção ao IPTU progressivo no tempo, como instrumento de promoção do aproveitamento adequado de imóvel urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado. O artigo 156, §1º, da Constituição preconiza a possibilidade da progressividade para esse imposto, em razão do valor do imóvel, também extirpa de qualquer dúvida quanto a sua viabilidade, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 13.09.2000. No inciso II, do § 1º, do art. 156, da CF/88 está prevista a possibilidade de alíquotas diferentes, de acordo com a localização e uso do imóvel.

Fundamentalmente, o propósito do IPTU progressivo no tempo, através de um papel extra-fiscal, é o combate à especulação imobiliária nas cidades, compelindo os proprietários urbanos a um adequado aproveitamento de seus terrenos, quando descumpridores da função social da propriedade.⁶⁰⁰

A contribuição de melhoria é tributo previsto no art. 145, III, da Constituição Federal, tendo por base as valorizações imobiliárias, decorrentes de obra pública.

Este tributo sintoniza com uma das principais diretrizes gerais da política urbana, constante do art. 2º, IX, do Estatuto da Cidade, que determina a “justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização”, corrigindo a flagrante injustiça, derivada da valorização imobiliária, obtida mediante os investimentos feitos pela coletividade.

Por fim, a lei trata, como instrumento tributário ou financeiro da política urbana os incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como lembra Dallari:

como um contraponto à progressividade do IPTU [...] ou seja, para lembrar que tanto o aumento como a diminuição da carga tributária podem ser instrumentos de atuação urbanística [...] isso serve para assinalar a viabilidade desse instrumento que não configura, por si mesmo, uma indevida renúncia de receita, negligência na gestão fiscal ou favorecimento indevido.⁶⁰¹

3.14.7 Os institutos jurídicos e políticos

A parte mais extensa do art. 4º, do Estatuto da Cidade enumera os instrumentos jurídicos e políticos da atuação urbanística: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito.

O texto legal mostra que a enumeração é bastante heterogênea, porquanto contempla instrumentos já sedimentados e tradicionais, com outros introduzidos pela Constituição, pelo próprio Estatuto ou pela alteração de leis mais antigas.

Dentre aqueles instrumentos de utilização tradicional, a desapropriação, o tombamento, a instituição de servidões administrativas e as limitações administrativas. O Estatuto da Cidade, no art. 4º, § 2º, ao acrescentar a possibilidade de que a concessão de direito real de uso de imóveis públicos seja contratada coletivamente nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, adicionou aquilo que já estava previsto no Decreto-lei nº 271, de 28.02.1967.

⁶⁰⁰ALFONSIN, op. cit., p. 118.

Os instrumentos que são disciplinados pelo próprio Estatuto são: a) o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) o usucapião especial de imóvel urbano; c) o direito de superfície; d) o direito de preempção; e) a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; f) a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

A concessão de uso especial para fins de moradia deveria ser disciplinada pelo Estatuto, nos artigos 15 a 20, que acabaram vetados, eis que a redação original praticamente instituía o usucapião de bem público, expressamente proibido pela CF/88, no art. 183, § 3º. Assim, o tema foi tratado na Medida Provisória nº 2.220, de 4.9.2001.

A instituição de unidades de conservação, cuja matriz é o artigo 225, da Constituição, é objeto da Lei Federal nº 9.985, de 18.7.2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e será objeto de análise específica mais adiante. Vale, não obstante, ressaltar que inexistente consenso acerca da sua natureza jurídica, porque enquanto para alguns doutrinadores trata-se de mera limitação administrativa, para outros, a nosso ver com mais acerto, é o caso de servidão administrativa, gerando o dever de indenizar.⁶⁰²

As zonas de interesse social, dizem respeito a áreas onde circunstâncias autorizam ou mesmo impõem a utilização de índices urbanísticos diferenciados, mais simples, menos elitistas, tudo com o propósito de dar efetividade ao direito de acesso à moradia a que alude ao art. 6º, da Constituição Federal, com a redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional nº 26, de 14.2.2000, sobretudo diante do teor do princípio da razoabilidade, já que o sentido não é instituir privilégios aos menos favorecidos, mas sim viabilizar valores que a Constituição consagra.

Idênticas considerações se aplicam ao item designado como regularização fundiária, que aliás não corresponde especificamente a nenhum instituto jurídico, tratando apenas de identificar, no dizer de Dallari,

⁶⁰¹ DALLARI, op. cit., p. 79.

⁶⁰² DALLARI, op. cit., p. 81.

a prática de enfrentar situações desconformes com a legislação urbanística, registral ou civil (como por exemplo, nos loteamentos irregulares ou clandestinos) visando conferir segurança jurídica aos adquirentes de boa-fé”.⁶⁰³

A referência à assistência técnica e jurídica gratuita às comunidades e aos grupos sociais menos favorecidos tem por sentido concretizar a garantia do art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal, especificamente para as questões voltadas ao uso conveniente dos espaços habitáveis.

Por último, no inciso V, do art. 4º, estão mencionados o referendo e o plebiscito, instrumentos que efetivam o princípio da participação. Ambos estão disciplinados na Lei 9.709, de 18.11.1998. A diferença básica entre um outro é que o plebiscito reveste-se de um caráter prévio, quanto ao conteúdo de decisão futura, a ser tomada pelo Legislativo ou Executivo, é submetida à consulta popular; o referendo é uma coleta de opinião de aprovação ou reprovação de decisão já adotada pelos órgãos governamentais.

3.14.8 Os instrumentos ambientais

O inciso VI, do art. 4º, refere-se a dois estudos, cujo propósito é assegurar o equilíbrio no ambiente urbano: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

O primeiro, é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, originalmente previsto no art. 9º, inc. III, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 81, regulamentado pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente nºs 01/86, 06/87 e 237/97, e elevado a condição de instrumento constitucional, nos termos do art. 225, § 1º, inc. IV, da Constituição Federal.

O Estudo de Impacto de Vizinhança sequer seria necessário, eis que o Estudo de Impacto Ambiental já contempla o meio ambiente

⁶⁰³ DALLARI, op. cit., p. 82.

urbano.

Em 1998, alertamos:

[...] sem a necessidade do raciocínio de lege ferenda, verifica-se que o valor cultural brasileiro, e em especial o valor turístico, objeto central do presente estudo, composto pelos valores de significado histórico, artístico, paisagístico, pitoresco, natural, estético, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico ou cultural, que traduzem referências à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional, estão perfeitamente protegidos pelo elenco legislativo ordinário, relacionado à Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/81. Assim, quisesse o Poder Executivo, em qualquer das três esferas governamentais, resguardar os valores turísticos nacionais da intervenção predadora, bastaria inserir em sede de Estudo de Impacto Ambiental – EIA – e no Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – a obrigatoriedade de abordagem de impacto aos valores acima transcritos, em especial no pertinente aos reflexos da intervenção nos valores paisagísticos e turísticos da localidade de situação da coisa objeto do licenciamento, porquanto a exigência encontra suporte no art. 216, §1º, da Constituição Federal de 1998, que preconiza que “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelemento e preservação”.⁶⁰⁴

O raciocínio em relação ao impacto de vizinhança é o mesmo, eis que aquelas condições específicas do art. 37, do Estatuto da Cidade, por si só podem ser contempladas no Estudo Prévio de Impacto Ambiental, sem dependência do que vier a ser previsto em lei municipal.

O ideal é que lei municipal promova o detalhamento dos artigos 36-38, do Estatuto da Cidade, espancando de vez dúvidas quanto à exigibilidade, conteúdo e forma de execução do Estudo de Impacto de Vizinhança.

3.15 A paisagem natural e sua proteção no direito positivo brasileiro

Preliminarmente, o sentido de paisagem aqui empregado diz respeito tanto às áreas intocadas, quanto às áreas naturais modificadas pela ação antrópica, porém não enquadráveis no conceito de paisagem

urbana, incidente no ambiente construído.

É impossível impedir a expansão das cidades, sobretudo em direção ao ambiente natural, pressionando assim as florestas e demais formas de vegetação natural, as encostas, os mananciais, a beleza cênica e a harmonia dos entornos de importância ambiental, ou de deleite ou lazer das pessoas, ou seja a paisagem natural.

Este fenômeno não passou despercebido ao legislador pátrio, já que no texto de seis leis federais, de caráter geral como convém, o assunto é abordado.

Na ordem cronológica, primeiramente no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Depois, o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Em seguida a Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal. A seguir a Lei 6.513, de 20.12.77, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. Depois, a Lei 6,766, de 19.12.79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e a Lei 7.661, de 16.05.88, que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Por fim, a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, textos legais que passaremos a abordar, tão-só em relação ao tratamento que dispensaram à proteção das paisagens naturais.

3.16 O tombamento e desapropriação por utilidade pública das paisagens naturais: os decretos-lei 25/37 e 3.365/41

Menciona o Decreto-lei n. 25/37 (a lei do tombamento):

Art. 1º - Constitui o patrimônio histórico e artístico na nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da História do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

⁶⁰⁴ PINTO, Antonio Carlos Brasil. Turismo e meio ambiente: aspectos jurídicos. Campinas, SP: Papirus Editora, 1998. p. 184, 192 p.

§1º – Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que o art. desta lei.

§2º- Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

[...]

Art. 4º - O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber:

1º) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular e bem assim as mencionada no § 2º do citado art. 1º.) (sem grifos no original).

A paisagem, tanto pela beleza e harmonia que lhe são ínsitas, para o desfrute e recreação espiritual das pessoas, quanto em razão da feição e característica derivadas da indústria humana, e como parte integrante da definição de patrimônio cultural brasileiro, nos termos da legislação ordinária e das expressas referências constitucionais a respeito, está ao abrigo da proteção representada pelo instituto do tombamento.

No já mencionado teor do art. 216, § 1º da Constituição Federal consta que

o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, e outras formas de acautelamento e preservação.⁶⁰⁵

É possível definir o tombamento como sendo um ato administrativo ou legislativo pelo qual o Poder Público declara o valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, pitoresco, natural, estético, arqueológico, paleontológico, ecológico, cultural, ou científico de coisas móveis ou imóveis, ou locais, que em razão de tais atributos, devam ser preservados, inscrevendo-as no respectivo Livro de Tombo, sujeitando-as a regime especial de limitação ao exercício da propriedade.

⁶⁰⁵ Os demais instrumentos de proteção do patrimônio cultural brasileiro, mencionados no art. 216, §1º da Constituição Federal, a saber, inventários, registros e vigilância, ainda aguardam regulamentação infra-constitucional para uma efetiva implementação.

Trata-se de ato que ostenta dupla natureza, porquanto ao tempo em que declara o valor cultural do bem, também é constitutivo, já que promove alteração substancial no seu regime jurídico.

Os efeitos de maior realce do tombamento dizem respeito ao direito de construir, como decorrência das limitações administrativas dele derivadas. Tais restrições são instantâneas à formalização do ato, independentemente de registro, inscrição ou averbação no registro imobiliário, já que “não constituem elementos do processo de tombamento, não o aperfeiçoam, nem condicionam seus efeitos”, mesmo porque as inscrições registrárias não conduzem a constituição de direitos reais privados, visando, apenas, à publicidade assecuratória da observância das restrições legais sobre a alienabilidade de bens tombados e o exercício das preferências do Poder Público nos termos dos arts. 12, 13 e 22 do Decreto-lei nº 25/37.⁶⁰⁶

O reflexo imediato recai sobre o instituto da licença, assim transformada em autorização a juízo da autoridade, desvinculada de critérios rígidos que informam o primeiro instituto:⁶⁰⁷

A grande inovação do tombamento é transformar o instituto jurídico da licença para construir em autorização para construir, modificar e alterar. Assim, não é um instituto jurídico que somente tenha como consequência a inscrição do bem, como pretende a ilustre jurista Lúcia Valle Figueredo. Dessa forma, a Administração Pública passa a ter em suas mãos *o juízo da*

⁶⁰⁶ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIM, op. cit., p. 181- 206, p. 192.

⁶⁰⁷ MEIRELLES, op. cit., p. 170-171.: “Licença é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex. [...] a construção em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para a sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a prevenção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará[...] Autorização é ato administrativo discricionário e precário pela qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência da Administração [...] Na autorização, embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado[...] Não há qualquer direito subjetivo à obtenção ou continuidade da autorização, daí porque a Administração pode negá-la ao seu talante, como pode cassar o alvará a qualquer momento, sem indenização alguma”.

conveniência e da oportunidade da modificação do bem tombado, não estando mais vinculada a critérios preordenados como no caso na licença.⁶⁰⁸

De fato, pensar em sentido oposto importa em remover quaisquer desdobramentos práticos do instituto. Sendo da essência do tombamento que a coisa tombada não pode ser demolida, destruída ou mutilada, obviamente que qualquer intervenção legítima importa na obtenção de autorização prévia e discricionária do órgão público competente, limitação aliás que atinge e obriga tanto bens privados quanto públicos.

Em relação à competência para o tombamento, evidentemente que a modalidade é a concorrente, porquanto o instrumento se presta para embasar procedimentos nas três esferas governamentais, sendo que o Decreto-lei 25/37 (lei do tombamento) “serve como um instrumento unificador dos procedimentos nacionalmente utilizados pela administração em seus diversos níveis”.⁶⁰⁹

Tal consideração importa afirmar que os diversos entes políticos da federação estão habilitados a efetuar tombamento, inclusive quando recaia o ônus sobre bem público que não seja de titularidade ou domínio da entidade que o formaliza.⁶¹⁰

Diz a doutrina o seguinte:

Assim é porque o interesse na preservação do bem é particularíssimo em relação à entidade que tomba. Não é possível que a inexistência de interesse federal implique na inexistência de interesse local ou regional. Há uma prevalência dos interesses federais e não a exclusão dos interesses de nível federativo inferior.⁶¹¹

O critério norteador é o do interesse na preservação, que poderá ser geral nacional, estadual ou municipal, razão pela qual nada

⁶⁰⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ação civil pública: ambiente, consumidor, patrimônio cultural; tombamento. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 87, 132 p..

⁶⁰⁹ ANTUNES, op. cit., 1992, 244.p.

⁶¹⁰ Exemplo neste sentido pode ser extraídos do teor dos Decretos n°s 112/85, que tomba como patrimônio natural do Município de Florianópolis cordões dunares, bens de óbvia dominialidade da União.

obsta que o Município tombe bens de domínio da União e dos Estados, e que os Estados tombem bens federais, já que não existe restrição constitucional ou legal que impeça tal procedimento.

Cavalcanti, ao sublinhar o cunho declaratório quanto ao valor cultural identificado no bem, anota a seguinte definição:

tombamento é o ato pelo qual o poder público declara o valor especial da coisa ou lugar e a necessidade de sua preservação. Esse valor especial declarado, deve ser histórico, paisagístico, científico, cultural, artístico ou ambiental. (sem grifos no original).⁶¹²

No mesmo sentido Carlos Frederico Marés:

O tombamento é o ato administrativo da autoridade competente que declara ou reconhece valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, bibliográfico, cultural e científico de bens que, por isso, passam a ser preservados. O tombamento se realiza pelo fato administrativo de inscrição ou registro em um dos livros do Tombo criados pela legislação federal, estadual ou municipal.

[...] O ordenamento jurídico cria o tombamento, as normas para a sua utilização, os poderes da Administração de cuidar, preservar e até mesmo interferir no bem tombado, os direitos e deveres da Administração e dos particulares, assim, como o órgão competente para a sua execução.⁶¹³

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o tombamento é:

Intervenção ordenadora concreta do Estado na propriedade privada, limitativa de exercício de direitos de utilização e de disposição gratuita, permanente e indelegável, destinada à preservação, sob regime especial de cuidados, dos bens de valor histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico.⁶¹⁴

O instituto do tombamento que foi introduzido no direito positivo nacional através da edição do Decreto-lei 25, de 30 de novembro

⁶¹¹ ANTUNES, op. cit., p. 245.

⁶¹² CAVALCANTI, Flávio de Queiróz B. Tombamento e dever do Estado de indenizar. Revista dos Tribunais, São Paulo, n.709, p. 35-41, nov. 1994. p. 36.

⁶¹³ MARÉS, Carlos Frederico. A proteção jurídica dos bens culturais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 2, p.19-35, jan./mar. 1993, p. 23-24.

de 1937, “organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”.como alerta Richter, ostenta também caráter de norma geral federal:

É norma disciplinadora do procedimento do órgão administrativo federal de proteção do patrimônio cultural e serve também como norma geral de observância dos Estados e Municípios na organização de seus próprios serviços de promoção e proteção do patrimônio cultural em seus respectivos territórios.⁶¹⁵

Paulo Affonso Leme Machado sublinha que a Constituição Federal de 1988 removeu a necessidade de que o sítio ou paisagem a serem protegidos estejam catalogados como “notáveis”; o que continua em vigor é o trecho do § 2º. art. 1º, do Decreto-lei 25/37, que estipula que o bens a serem protegidos são os que “tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”. Também não há razão alguma para se discutir se monumento natural, sítio ou paisagem são ou não autóctones, porquanto ainda que tenham sido o objeto da intervenção antrópica modificadora, e que não ostentem o caráter primitivo, ainda assim podem merecer a proteção derivado do tombamento.⁶¹⁶

Em relação à natureza jurídica do tombamento, Paulo de Bessa Antunes aduz tratar-se de ato administrativo de exclusiva atribuição do Poder Executivo, nas três esferas governamentais; tal não quer dizer que o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário não possam, em concreto declarar que determinados bens mereçam proteção especial. Em tais hipóteses, segundo ele, não se pode falar em tombamento, que é ato administrativo típico, mas em proteção em decorrência de lei ou sentença judicial.⁶¹⁷

Idêntica é posição de Hely Lopes Meirelles ao afirmar: “”[...] que o tombamento em si é ato administrativo da autoridade competente, e

⁶¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 4.ed, Porto Alegre: Sulina, 1964. p.289, 629 p..

⁶¹⁵ RICHTER, Rui Arno. Meio ambiente cultural: omissão do estado e tutela judicial. Curitiba: Juruá, 1999. p 58, 157 p.

⁶¹⁶ MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 7.ed. rev. atual. e ampl, São Paulo: Malheiros, 1998. p. 726. 894 p.

⁶¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 5.ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 489, 655 p.

não função abstrata da lei, que estabelece apenas as regras para a sua efetivação”⁶¹⁸

Diversa é a posição de Paulo Affonso Leme Machado, para quem não existe vedação constitucional para que o tombamento seja formalizado por ato legislativo, podendo o bem ficar subordinado apenas ao conteúdo concreto da lei ou ao teor das normas genéricas já estabelecidas para a proteção dos bens culturais. Outra vantagem apontada é a de que o tombamento originado de lei somente pode ser desfeito por outro ato legislativo, o que determina um maior consenso, tanto ao iniciar-se a conservação, quanto das discussões para o cancelamento da proteção.⁶¹⁹

José Eduardo Ramos Rodrigues entende não incidir qualquer óbice para que o Poder Legislativo, através de lei específica promova a proteção de bem cultural, acrescentando que no caso concreto a exigência seria a enumeração das limitações do regime jurídico a que a coisa fica sujeita. A seu ver, a lei poderá ser a única solução viável quando o Município não possua órgão de preservação, acrescentando todavia a existência de sérias desvantagens, consubstanciadas na possibilidade da incidência de critérios meramente políticos e a hipótese de veto por parte do Poder Executivo.⁶²⁰

Carlos Frederico Marés comenta que é da tradição brasileira reconhecer por meio da lei bens do patrimônio cultural. Nesse sentido menciona que a cidade de Ouro Preto foi reconhecida como monumento nacional legalmente protegido, através do Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933. E ainda que a proteção do patrimônio cultural pela via legislativa ficou evidenciada com o teor da Constituição Federal de 88. De fato, a Carta Magna, no art. 216, § 5º, tombou “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.⁶²¹

⁶¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22.ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 492,

⁶¹⁹ MACHADO, op. cit., p. 749.

⁶²⁰ RODRIGUES, José Eduardo Ramos Rodrigues. Tombamento: instrumento de defesa do patrimônio cultural. Papel da ação civil pública. In: MILARÉ, Édís (coord.) Ação Civil Pública: lei 7.347/85 – reminiscência e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 292-320, p. 308-309.

⁶²¹ MARÉS, op. cit., p. 26.

Nada impede, por ausência de proibição possa o bem cultural ser tombado através da edição de lei, a despeito de se reconhecer, as vantagens do procedimento administrativo, apontadas por Richter:

[...] na modalidade do tombamento compulsório, há maior possibilidade de participação do proprietário do bem sobre o qual recairá o regime de restrições, com oportunidade para a exposição de suas razões de oposição à medida, mesmo que não venham a ser acatadas (vantagem que também a preservação ou acautelamento do bem cultural por decisão judicial apresenta sobre o tombamento por lei, aí então, com pleno contraditório).⁶²²

O outro instrumento de proteção do patrimônio cultural é a desapropriação, instituto expressamente mencionado no art. 216, § 1º, da Constituição Federal como instrumento protetivo do patrimônio cultural brasileiro.

A desapropriação foi definida por Celso Antônio Bandeira de Mello, como “procedimento administrativo através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire para si, mediante indenização, fundada em um interesse público”.⁶²³

O Decreto-lei 3.3365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, enumera em seu artigo 5º casos que são considerados de utilidade pública, destacando-se para o presente estudo a alínea “k”, porquanto expressamente faz a menção à possibilidade resguardo e proteção as harmonia e integridade da paisagem através da via expropriatória:

Art. 5º- Consideram-se casos de utilidade pública:

[...]

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza. (grifos nossos)

⁶²² RICHTER, op. cit., p. 64.

3.17 A proteção da paisagem no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

Sabido é que na ordem constitucional no país, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, afetado aliás ao uso popular, ostenta natureza diversa dos bens jurídicos que o compõem.

Para a manutenção do aludido equilíbrio a Constituição da República destacou e impôs obrigações ao Poder Público, especialmente voltadas a ações de adequação dos usos de bens ambientais públicos e privados e preservação de bens ambientais de fruição coletiva. Assim, colhe-se do preâmbulo da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que foi o seu intento regulamentar as ditas obrigações públicas, estampadas no artigo 225, § 1º, incs. I, II, III e VII da Constituição Federal

Dentre essas obrigações inclui-se a de definir, através de ato normativo ou administrativo “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, assim restringindo ou limitando a possibilidade de usos e transferências, seja em razão da sua fragilidade, seja em decorrência de suas inerentes qualidades.

Tais espaços territoriais podem ou não serem convertidos em unidades de conservação, especialmente protegidas e administradas.

Espaço protegido é todo lugar, definido ou não em seus limites, cuja proteção especial deriva de lei, destacando-se aqui áreas de preservação permanente descritas no artigo 2º do Código Florestal.

Quando a lei autoriza o Poder Público a criar determinada área protegida, é necessário que o mesmo Poder Público explicitamente diga qual área merecerá a aludida e efetiva proteção.

Na individualização desses espaços, mediante demarcação de seus limites físicos, estarão sendo criados os Parques, as Reservas ou que nome tenham, com área determinada e finalidade própria de preservação e proteção de espécies vegetais, animais, de tradições culturais, de belezas

⁶²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de direito administrativo. 2.ed. rev. ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 258.

estéticas ou paisagísticas ou de fontes científicas.

Unidades de conservação da natureza nada mais são do que uma especialização dos espaços protegidos, normalmente com regras próprias de uso, manejo e utilização.

Uma vez criados os espaços territoriais especialmente protegidos por ato administrativo, somente por lei podem ser transformados. Isto vale dizer que uma vez criados, a Administração não pode mais alterá-lo, eis que qualquer alteração é função de lei.

Se cada espécie de unidade de conservação ou espaço protegido tem uma finalidade própria, descrita pela lei, objetivando proteger tanto a beleza natural, artificial ou cultural, e ainda determinada forma de flora ou fauna, ora para o lazer ou recreação espiritual, ora para pesquisa, estudo ou investigação científica, também é certo que muitas vezes a Administração baralha conceitos, criando unidades sem amparo legal e contribuindo para a diminuição da possibilidade jurídica de sua proteção.

Neste quadro, as cidades crescem justamente em direção das áreas ditas rurais, onde estão assentados os recursos naturais e ambientais que esta lei objetiva resguardar.

Para disciplinar o problema preconiza Lei 9.985/00, art. 49, que a área de uma unidade de conservação de proteção integral é considerada zona rural.

Depois, no parágrafo único menciona que a zona de amortecimento não pode ser transformada em zona urbana.

Este entorno, agora chamado de zona de amortecimento não é figura nova, eis que previsto no art. 27, do decreto 99.274/90, e protegido pelo teor do art. 40, na Lei de Crimes Ambientais. Em segundo lugar porque embora previsto na legislação, tal entorno jamais foi o objeto de qualquer preocupação da autoridades urbanísticas.

A Constituição de 1988 institui deveres, os quais não existem sem a coerção do Direito, assim descritos: a proteção do patrimônio genético através de uma definição normativa de espaços e seus componentes a serem protegidos são imposições expostas da CF/88, art.

225, § 1º, que fala da proteção de ecossistemas (I), preservação de patrimônio genético e fiscalização das entidades de pesquisas e da manipulação de material genético (II); criação normativa de espaços e seus componentes a serem protegidos (III), proteção da fauna e da flora (VII).

A partir das diretrizes enunciadas pela Constituição Federal, a Lei 9.985/2000 desenvolve os mandamentos orientadores das ações do Poder Público, como norma geral, em cujo teor devem se orientar as normas individualizadas de criação de Unidades de Conservação.

A Lei 9.985/00 não cria unidades de conservação. Ela estabelece as condições, medidas e requisitos para a sua instituição. Cria quadros de ação, impondo o modo de criação, as competências para a criação, o conteúdo e o objeto de cada unidade instituída.

Como sublinha Cristiane Derani:

apresenta a devida medida para a ação do Poder Público, unificando o ordenamento – sistematizando – o procedimento de criação da Unidade de Conservação, as denominações de cada uma delas e as características que devem conter cada espécie de Unidade.⁶²⁴

As normas que venham a criar específicas unidades de conservação deverão ser submetidas aos preceitos da Lei 9.985/00. Esta lei é uma lei superior, ordenadora dos atos do Poder Público de criação de unidades de conservação. Para ser válida a norma criadora de Unidades de Conservação deve estar fundada nos preceitos da Lei 9.985/00, que regulam os tipos de espaços especialmente protegidos a serem criados.

Entre a norma criadora de determinada unidade de conservação específica e a citada lei federal estabelece-se uma relação de correspondência, onde a norma específica identificadora de um espaço concreto individualizado subsume-se à norma abstrata, que apresenta conceitos gerais.

⁶²⁴ DERANI, Cristiane. A Estrutura do sistema nacional de unidades de conservação : Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Hermann (coord.) Direito ambiental das áreas protegidas: regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 232-247, p. 236.

As normas gerais reguladoras de novas normas específicas, além de iluminar o caminho do legislador infraconstitucional, do juiz e das atividades públicas, vinculam o legislador ordinário, condicionando a legislação futura, com a conseqüência de ser inválida por inconstitucionalidade qualquer lei que venha a lhe contrapor .

Neste sentido o art. 4º da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação prescreve os objetivos gerais das unidades de conservação, que sucintamente podem ser divididos em três grandes categorias:

- a) conservação da diversidade biológica;
- b) proteção cênica (art. 4º, inc. VI – proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza)
- c) criação de meios e incentivos para a pesquisa científica.

Já o art. 5º traça as diretrizes, especificando em 13 incisos, os objetivos e a razão da instituição das unidades de conservação. O art. 6º trata dos órgãos administrativos encarregados da gestão e art. 7º especifica cada unidade, dividindo-as em dois grandes grupos:

- a) unidades de proteção integral
- b) unidades de uso sustentável

O SNUC estabelece procedimento prévio para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Deverão ser criadas por ato do Poder Público, portanto não necessariamente por lei.

As unidades de conservação, mais do que manter restrita a atividade humana sobre determinadas frações do ambiente, criam uma estrutura destinada a preencher o conteúdo do preceito “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Na Sociedade contemporânea, o modo como as atividades se desenvolvem indica que os recursos e os espaços naturais tendem a se tornar cada vez mais escassos. A Lei 9.985/00 destina-se a desenhar áreas-tipo, a fim de que sejam implantadas em locais identificados pelo Estado. Cria um modelo de ocupação ou exclusão. Traça o modo como o homem deve ocupar determinados espaços territoriais .

Assim, é a espécie de planejamento da apropriação fundiário, onde a apropriação pública ou privada deixa de ser um mero movimento de reprodução e do desenvolvimento cultural de uma sociedade.

Dois são os momentos normativos para a criação de uma unidade de conservação. O primeiro é a criação de tipos ideais, universais e genéricos, encontrados do SNUC. O segundo é, a partir de tipos criados pela lei, a subsunção de espaços concretos àquelas criações, num processo de racionalização do espaço.

É possível afirmar que as unidades de conservação são construções jurídicas que estruturam a proteção do meio ambiente em três perspectivas:

a) Já que atividade da sociedade moderna é expansiva e continuamente apropriadora de recursos ambientais, causando degradação e esgotamento crescentes (constatação cultural e econômica), o SNUC se coloca como um veículo para programar espaços que devem ser especialmente protegidos;

b) o SNUC é uma forma de planejamento da ocupação do território nacional, aqui considerando que a atividade humana é sempre modificadora do ambiente. (o que torna a modificação perversa é a sistematicidade e ampliação do movimento apropriativo e esgotador dos recursos naturais;.

c) as unidades de conservação estão vinculadas à sua utilidade científica imediata ou mediata, aqui considerando que a ciência só se desenvolve em bases de experiências passadas cujo primeiro elo é a natureza. Assim, as unidades de conservação são bancos de conhecimentos e de recursos, elementos indispensáveis para o desenvolvimento da ciência, mesmo porque o desenvolvimento do conhecimento e a posse de bancos genéticos são os capitais de maior valor no atual estágio das relações de mercado.

3.18 Síntese de outros diplomas de proteção da paisagem e dos valores estéticos

3.18.1 O Código Florestal

Dispõe a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal:

Art. 3º Considera-se, ainda de preservação permanente, quando assim declarado pelo Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

[...]

e) proteger os sítios de excepcional beleza ou de valor histórico;

f) asilar exemplares da fauna e flora ameaçados de extinção;

[...]

h) assegurar condições de bem-estar público.

São inúmeras, indispensáveis e insubstituíveis ao equilíbrio ecológico do planeta, as funções desempenhadas pelos ecossistemas florestais.

Érika Mendes de Carvalho, com apoio na doutrina especializada, listou os principais destaques: a) o papel climático, porque assimilam o dióxido de carbono, purificam a atmosfera e produzem oxigênio; proporcionando zonas de pouca reflexão e elevada absorção do calor com baixa condutividade deste; interceptam o ar úmido e provocam a precipitação pluvial; interceptam também os ventos e criam barreiras aerodinâmicas; b) seu papel hidrológico na criação de lençóis freáticos; acumulam, limpam, regulam e distribuem os recursos aquáticos; evitam que as represas e lagos acumulem sedimentos; c) seu papel ecológico na conservação e formação do solo, mantendo os elementos básicos para a preservação dos habitats; produzem alimentos e habitats para os animais silvestres; d) o papel econômico em razão da produção de madeira, madeira, para a construção, combustível e fabricação de compostos químicos; propiciam lazer; funcionam como cinturões de proteção, aumentando assim rendimento qualitativo e quantitativo das colheitas e dos animais domésticos; reduzem a poluição sonora; e) nas montanhas as florestas têm muitas funções adicionais, quer modificando as massas de ar frio ou ventos vindo de regiões mais altas, interrompendo avalanches, quer funcionando como abrigo contra esses fenômenos.⁶²⁵

As florestas desempenham, igualmente, importantes papéis protetivos, como o da prevenção da erosão, de deslizamentos e

⁶²⁵ CARVALHO, Érika Mendes de. Tutela penal do patrimônio florestal brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p.52, nota 13, 211 p.

inundações, a regulação dos cursos hídricos, a evapotranspiração e formação superficial de água e do clima.⁶²⁶

Bessa Antunes alerta que a questão da propriedade florestal difere daquela estabelecida no Código Civil, porquanto o Código Florestal é lei especial, que ao dispor inteiramente sobre a matéria, prevalecerá sobre o direito comum.⁶²⁷

Aspecto peculiar da propriedade florestal é proveniente do art. 1º, da Lei 4.771/65:

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

Pelo teor do artigo transcrito, resplandece que em qualquer das modalidades, isto é, urbana ou rural a fruição da propriedade florestal estará regida por limitações gerais do ordenamento jurídico, relacionados aos direitos de vizinhança, à disciplina da função social da propriedade nos moldes constitucionais e pelas disposições e institutos próprios do Código Florestal.

A propriedade florestal, portanto, em razão das diferentes regras jurídicas que lhe são aplicáveis, é propriedade especial, regida por três limitações principais:⁶²⁸

- a) áreas de preservação permanente;
- b) as reservas legais;
- c) corte somente com autorização.

Trata-se de especificações da função social da propriedade florestal, que se apresentam com roupagem diferenciada em relação àquelas determinadas legalmente à propriedade imobiliária urbana e rural. Essas especificações significam que não existe regime florestal livre no

⁶²⁶ CARVALHO, op. cit., p. 54. nota 20.

⁶²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 5.ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.285, 657 p.

país, e ainda que o patrimônio estético e paisagístico poderá perfeitamente ser resguardado mediante o seu emprego.

No que pertine aos perímetros urbanos, preconiza o Código Florestal:

Art. 7º - Qualquer árvore poderá ser declarada imune ao corte, mediante ato do Poder Público, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-semente.

A criação de áreas verdes e a preservação das existentes integra o rol das grandes preocupações do Direito Urbanístico. José Afonso da Silva leciona que as áreas verdes se tornaram “elementos urbanísticos vitais”, com regime jurídico especial, que pode incidir sobre a propriedade pública ou privada, que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas “non aedificandi”.⁶²⁹

A vegetação contínua e livre de edificações é a sua principal característica, podendo o legislador urbanístico impor aos particulares tanto a preservação, quanto a formação dessas áreas, como forma de manutenção do equilíbrio ambiental e resguardo da harmonia da paisagem e dos valores estéticos das cidades.

Em geral, são as leis de parcelamento do solo que determinam, além do total das áreas de arruamento, a dimensão percentual e a localização das áreas verdes. A carência dessas áreas nos grandes centros urbanos sugere a necessidade do emprego da desapropriação de superfícies para sua preservação ou implantação.⁶³⁰

É necessário distinguir que nem toda a área urbana arborizada integra o conceito de área verde. A diferença reside no fato de que a arborização é sempre um acessório, como no caso das alamedas e avenidas, e muito importante como sob ponto de vista ambiental, ornamentação paisagística, sombreamento, retenção de partículas poluidoras e barreira contra os ventos e a poluição sonora.

Sirvinskas chama atenção para o papel reservado à arborização

⁶²⁸ ANTUNES, loc. cit.

⁶²⁹ SILVA, op. cit., p.247.

⁶³⁰ SILVA, loc. cit.

em relação à qualidade de vida do homem nos centros urbanos, aduzindo que

uma cidade, uma avenida, uma rua, uma praça arborizada tornam o lugar mais agradável. As árvores ali plantadas trazem vários benefícios, por exemplo, sombreamento, purificação do ar, estética da paisagem, atraem pássaros e atenuam a poluição sonora. Tudo isso faz com que a qualidade de vida do homem melhore consideravelmente.⁶³¹

José Afonso da Silva acrescenta que na Antigüidade os espaços arborizados se destinavam ao uso e prazer dos imperadores e sacerdotes. Na Grécia foram ampliados não só para passeios, mas encontros e discussões filosóficas. Em Roma foram destinados ao prazer das classes superiores. Na Idade Média as áreas verdes foram formadas no interior das quadras e depois desaparecem com as edificações derivadas do crescimento das cidades. No Renascimento “transformam-se em gigantescas cenografias, evoluindo no Romantismo, como parques, urbanos e lugares de repouso e distração dos cidadãos”. E finaliza:

a cidade industrial moderna, com seu cortejo de problemas colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins, como elemento urbanístico, não mais destinado apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade uma necessidade higiênica de recreação e da defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores.⁶³²

Medidas de salvaguarda dos patrimônios aqui arrolados podem ser determinadas pelo Poder Público, incluído o Poder Judiciário, recaindo o ônus sobre terras públicas ou privadas. Qualquer árvore, ou conjunto de árvores, fundamentalmente pode ser declarado imune ao corte, em razão de sua localização, raridade, beleza, ou condição de porta-semente, como preconiza o Código Florestal, ou pela incidência de qualquer outro valor coletivo que justifique a medida, garantida ao proprietário a indenização legal, na hipótese de inteiro esvaziamento da propriedade.

⁶³¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Arborização urbana e meio ambiente: aspectos jurídicos. *Revista de Direito Ambiental*, a.4, n. 16, out./dez.1999, p.192-202, p. 193.

3.18.2 O interesse turístico

Consta do art. 1º, da Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de interesse turístico:

Art. 1º- Considera-se de interesse turístico as Áreas Especias e os Locais instituídos na forma da prestne Lei, assim como os bens de valor cultural, protegidos por legislação específica e especialmente:

I- os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;

[...]

V- as paissagens notáveis.

Da Exposição de Motivos que acompanhou o projeto que culminou com a edição da Lei n. 6.513, de dezembro de 1977, colhe-se que seu propósito é o atingimeto do justo equilíbrio entre a necessidade de facilitar e estimular a prática do lazer e do turismo, como instrumento de paz social e de alívio das tensões próprias da vida urbana, e a conveniência de preservar as manifestações culturais, as belezas naturais, a flora, a fauna e os demais recuros naturais renováveis, para uso das futuras gerações. Assim, está na proteção instituída em Lei a ocupação de solo de interesse paisagístico.

Verifica-se que promovendo a disciplina de uso do patrimônio turístico, o legislador pátrio adotou instrumentos legais de natureza urbanística e administrativa, restritivoos da pela propreidade, porém durecuiasi a ordenar o mometo inicila do ciclo econômico turístico.

3.18.3 O parcelamento do solo urbano

Mencionam os artigos 13, inc. I e 14, da Lei 6.566, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de lotamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I – quando localizados em área de interesse especial, tais como

⁶³² SILVA, op. cit., p. 246-247.

as de proteção de mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I, do artigo anterior.

José Afonso da Silva esclarece:

Áreas de interesse urbanístico especial são as que, por suas características próprias ou por exigências de planos, projetos ou programas específicos, requeiram tratamento peculiar para a sua urbanificação.⁶³³

Portanto, o patrimônio cultural ou mais especificamente o patrimônio paisagístico e estético integram o conceito de áreas de interesse urbanístico especial, devendo ser delimitadas por força de lei. Colhe-se ainda que a sua ordenação eficaz poderá se dar através da elaboração de planos urbanísticos também especiais.

O problema daí derivado, como realça José Afonso da Silva, se fixará nas relações destes planos especiais, dos Estados ou da União, com o plano urbanístico geral do Município, que é o Plano Diretor.⁶³⁴

A solução não demanda maiores esforços.

De fato, os planos urbanísticos especiais, no que concerne à União e aos Estados, integram a generalidade da competência legislativa concorrente, estampada no art. 24, inc.I, da Constituição de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre:
I- direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

A conclusão é a de que a relação entre o Plano Diretor do Município, que é geral, e planos especiais é aquela de norma geral/norma especial, sendo que o preceito especial, desde que obedecidas as competências constitucionais, cede diante do preceito geral.

Esta afirmação tem por base a competência privativa deferida ao Município, nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição de 1988,

⁶³³ SILVA, op. cit. 1995, p. 319.

⁶³⁴ Silva, op. cit. 1995, p. 320.

regulamentado pela Lei n. 10.257, de 10.7.2001 (Estatuto da Cidade), de estabelecer as diretrizes de ocupação do território, mediante as regras delineadas no Plano Diretor, que consonte a dicção constitucional é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Em resumo, planos especiais deverão manter a disciplina geral, como lei geral, sem interferir na competência privativa do Município. Este, por seu turno, no uso de suas competências legislativas privativas, não poderão extrapolar as diretrizes gerais estaduais ou federais. Na matéria específica deste trabalho, nada obsta, portanto, que o Município proteja o patrimônio cultural, paisagístico e estético de seu peculiar interesse, mediante a edição de limitações de parcelamento do solo, obedecidas as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade ou em planos urbanísticos especiais.

3.18.4 O Gerenciamento Costeiro

Consta da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro:

Art. 3º O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

[...]

II- sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente

III- monumentos que integram o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

[...]

Art. 5º O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer, patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

A Constituição do Brasil no art. 225, § 4º dispõe que:

“[...] a Zona Costeira é 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”.

Paulo Affonso Leme Machado esclarece que esta regra constitucional indica ao administrador público, aos particulares e ao juiz que:

[...] o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a gestão do litoral não interessa somente e a seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro, esteja ele onde estiver, pois se trata de “patrimônio nacional”.⁶³⁵

Por outro lado, A Resolução 01, de 21.11.90, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) aprovou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que entrou em vigor na data de sua publicação, 27.11.90.

Esta Resolução, no item n. 3.1, definiu a Zona Costeira como:

[...] a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar, leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários, baías, comporta em sua integridade os processos e interações características das unidades ecossistêmicas litorâneas e incluiu as atividades sócio-econômicas que aí se estabelecem.

A mesma Resolução, no item 3, estabelece critérios para a definição das dimensões da Zona Costeira.

Neste tópico, releva sublinhar que os planos estaduais não poderão desconsiderar as normas gerais federais, restando a possibilidade de sua adaptação às peculiaridades regionais e locais.

Então, enquanto não publicados os planos estaduais, vigora o critério estabelecido pela Resolução sob comento, que estabelece 11,1 km para a faixa marítima e 20 km para a faixa terrestre.

⁶³⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 7 ed., revista, atualizada e ampliada de acordo com as Leis ns. 9.433/97 e 9605/98. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 707-709, 894 p.

Paulo Affonso Leme Machado sublinha que o Plano Nacional pode conter normas gerais e normas que adjetivou “de detalhe”. As normas gerais serão obrigatórias para os Estados e Municípios e as segundas deverão incidir sobre os bens de domínio federal e que necessariamente integram a Zona Costeira, como as praias e o mar territorial.⁶³⁶

A ausência de plano estadual ou municipal não importa aos particulares e ao Poder Público, como diz Paulo Affonso, “a plena liberdade de ocupação e de uso da zona costeira”.⁶³⁷

Na hipótese, da cabe, por ocasião de manifestações oficiais de autorização para instalação, operação e empreendimentos ou construção na Zona Costeira pesquisa das normas gerais do plano nacional, e análise das normas ambientais federais, estaduais e municipais sobre o tema.

⁶³⁶ MACHADO, op. cit., p. 714.

⁶³⁷ MACAHDO, op. cit., p. 715.

CAPÍTULO IV

O DANO AO PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO E AOS VALORES ESTÉTICOS

4.1 Considerações iniciais: meio ambiente e direitos humanos – globalização

Daniel Bardonnet, ao prefaciar a obra de Antônio Augusto Cançado Trindade “Direitos Humanos e Meio Ambiente: Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional”, mencionou que os processos de internacionalização e globalização relacionados com a temática dos direitos humanos ainda se encontram em seus primeiros passos, embora seus progressos impliquem na afirmação de estados de direito e respeito às liberdades fundamentais, sobre as quais repousam as democracias verdadeiras. Segundo ele, os direitos humanos tendem a se tornarem no mundo inteiro a base da Sociedade.⁶³⁸

Bardonnet assevera que a aplicação efetiva dos direitos humanos e a instauração de um meio ambiente sadio constitui-se num dos mais fantásticos desafios do século XXI, já que “não resta dúvida que os direito humanos, o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado e o direito ao desenvolvimento constituem três peças da mesma trilogia”, sobretudo a partir do reconhecimento da Declaração de Estocolmo de 1972, de que a proteção ambiental inscreve-se entre os direitos fundamentais do cidadão. A existência de um meio ambiente sadio e equilibrado é a condição necessária à efetividade de numerosos direitos da pessoa humana para as presentes e futuras gerações. Aduz que o direito ao desenvolvimento, proclamado pela Resolução de 4 de dezembro de 1986, da Assembléia Geral das Nações Unidas, é direito inalienável da pessoa humana, figurando mesmo dentre os “novos” direitos humanos.⁶³⁹

Colhe-se que as grandes prioridades da agenda internacional

⁶³⁸ TRINDADE Antonio Augusto Cançado. Direitos humanos e meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993. Prefácio firmado por Daniel Bardinnet, p. 19, 351 p.

⁶³⁹ TRINDADE, op. cit., p. 20.

contemporânea podem ser assim resumidas: a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente, juntamente com o desenvolvimento humano, sobretudo a luta pela erradicação da pobreza extrema, e o desarmamento.⁶⁴⁰

O melhor caminho não é situar a ênfase em um ou outro domínio da proteção per se, mas traçar paralelo entre ambos, revelando as afinidades e os pontos de contato em suas linhas evolutivas. Isto quer dizer que apontando os avanços nos dois domínios de proteção seria possível fortalecer o ser humano e a humanidade contra os seus próprios impulsos destrutivos.⁶⁴¹

No propósito de harmonizar e propiciar plena integração nas relações dos seres humanos com a natureza, por vezes verifica-se que a ênfase se dirige e se restringe, equivocadamente, tão-só às questões relativas aos recursos naturais e a sua exploração. O ideal é transcender a temática restrita dos recursos naturais para, numa maior amplitude e dimensão, alcançar o tema crucial das condições de vida e do bem-estar da população; conjuntamente, reconhecendo a importância do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado e do direito ao desenvolvimento como direito humano fundamental, examinandose no contexto pertinente, os problemas de condição de vida com qualidade, como a erradicação da pobreza, as pressões demográficas, a saúde, a educação, a nutrição, a moradia e a urbanização. Da implantação de um meio ambiente sadio e equilibrado, emerge a importância da proteção dos direitos humanos para a proteção ambiental, porque, como asseverou Cançado Trindade,

[...] aí se sustentou o direito à vida em sua ampla dimensão, abarcando as condições dignas e adequadas de vida, e se levaram com consideração os efeitos de tais problemas sobre o meio ambiente e sobre a saúde humana ao mesmo tempo, conjuntamente.⁶⁴²

Releva agora adicionar que as evoluções dos direitos humanos e da proteção ambiental também transpõem os chamados domínios

⁶⁴⁰ TRINDADE, op. cit., p. 23.

⁶⁴¹ TRINDADE, op. cit., p. 24.

reservados dos Estados para atingirem dimensões internacionais, sobretudo em razão da necessidade de um maior desenvolvimento de conceitos e princípios emergentes do direito ambiental, considerado instrumento essencial para a melhoria da qualidade de vida e os relativos aos interesses comuns da humanidade, da equidade intergeracional e do direito ao desenvolvimento sustentável.

A proteção e conservação do meio ambiente e o controle da poluição tornam-se de interesse internacional, conjuntamente com um processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, os primeiros a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 e o segundo a contar da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

No domínio específico da proteção ambiental, os Estados passaram a perceber que a regulamentação da poluição transcende à questão nacional ou local, ante seus efeitos de âmbito global.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, através da sua Resolução 44/228, de 22 de novembro de 1989, ao convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 reconheceu que os problemas ambientais ostentam caráter global, requerendo por isso ações em todos níveis, (global, regional e nacional), envolvendo compromissos e participação de todos os países, além de reconhecer que a proteção e o fortalecimento do meio ambiente são questões de relevância capital, que afetam o bem-estar dos povos, sublinhou, no parágrafo 12 (I), como sendo umas das questões ambientais de maior interesse a “proteção das condições de saúde humana e a melhoria da qualidade de vida”.⁶⁴³

Sucede que o caráter global das questões ambientais não se refletem só na conservação da diversidade biológica, ou problemas relacionados à poluição, tais como a destruição da camada de ozônio e as mudanças climáticas, mesmo porque é necessário considerar que outros princípios são aplicáveis “urbi et orbi”.

⁶⁴² TRINDADE, op. cit., p. 28.

⁶⁴³ TRINDADE, op. cit., p. 43.

Neste tópico em particular, releva sublinhar as reiteradas referências internacionais à “humanidade”, sugerindo a direção de um direito comum da humanidade, em busca da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável em benefício das presentes e futuras gerações. Um exemplo, é a noção de patrimônio cultural da humanidade, da Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural, 17ª sessão, 16 de novembro de 1972, Paris, a ser analisada mais adiante.

Todavia, admitindo-se que o conceito de interesse comum da humanidade torne-se amplo e juridicamente aceito, e considerando que esta “humanidade” não é uma abstração, nem social nem jurídica porque é composta de coletividades humanas, vivendo em Sociedades humanas, direitos e obrigações haverão de emergir dele. Um direito comum da humanidade encontra consagração no direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, em todas as suas dimensões, individual, grupal, social, coletiva, difusa e intergeracional, como é a dicção do artigo 225, “caput”, da Constituição do Brasil. A este quadro se devem agregar os direitos humanos, presentes em todas as considerações e aspectos do regime de proteção do meio ambiente, através dos direitos fundamentais de viver, de viver em paz, com qualidade e bem-estar.

Neste quadro de interesses internacionais ligados ao bem-estar coletivo, os valores estéticos e paisagísticos não poderiam passar despercebidos.

Releva destacar as posições adotadas pela Organização das Nações Unidas, materializadas através da “Recomendação Relativa À Salvaguarda Da Beleza e Do Caráter Das Paisagens e Sítios” referente à Conferência Geral da Organização das Nações Unidas Para a Educação , A Ciência E A Cultura, 12ª Sessão, de 09 a 12 de dezembro de 1962, UNESCO- Paris.⁶⁴⁴

A Recomendação sob comento está embasada em 6 (seis) “considerandos” e 1 (um) “reconhecimento” que passamos analisar:

a) o primeiro “considerando” chama a atenção para a certeza

de que em todas as épocas e em todos os lugares do mundo, o homem comprometeu o patrimônio cultural e estético dos sítios que fazem parte do quadro natural de sua vida, através de atentados que empobreceram a beleza e o caráter da paisagem;

b) o segundo, aponta que nas civilizações modernas esses fenômenos são mais acelerados pelo cultivo de novas terras, desenvolvimento desordenado de centros urbanos, grandes obras e instalações de equipamentos industriais e comerciais e vastos planejamentos físico-territoriais;

c) o terceiro, menciona que a repercussão não se restringe ao valor estético das paisagens e dos sítios naturais ou criados pelo homem, mas também no interesse cultural e científico oferecido pela vida selvagem;

d) o quarto, assevera, à base de exemplos universalmente conhecidos, que a salvaguarda da beleza e caráter das paisagens é necessário à vida do homem, para quem são um poderoso regenerador físico, moral e espiritual, contribuindo ainda para a vida artística e cultural dos povos;

e) o quinto reconhece e atribuiu às paisagens e sítios papel relevante da vida econômica e social de um grande número de países, assim como um importante elemento das condições de higiene da população;

f) por fim, antecedendo a afirmação de que é altamente desejável e urgente adotar medidas de salvaguarda da beleza e do caráter das paisagens, expressa no sexto “considerando” que é preciso levar em conta concomitantemente as necessidades da vida coletiva e sua evolução, além de reconhecer o progresso da técnica.

Antecedendo a formulação dos princípios gerais da Recomendação, o documento apresenta a seguinte definição:

Para os efeitos da presente recomendação, entende-se por salvaguarda da beleza e do caráter das paisagens e sítios a preservação e, quando possível, a restituição do aspecto das paisagens e sítios, naturais,

⁶⁴⁴ Íntegra publicada em IPHAN, op. cit., p 95-105.

rurais ou urbanos, devido à natureza ou à obra do homem, que apresente um interesse cultural ou estético, ou que constituem meios naturais característicos.

Segundo os termos da definição retro, salvaguardar é, além de preservar, restituir e devolver à comunidade, quando possível, o aspecto estético e cultural do caráter da paisagem, urbana, rural e natural. Os princípios gerais da Recomendação estão formalizados em itens, que podem ser sintetizados da seguinte maneira:

a) a salvaguarda das paisagens e dos sítios deve ser estendida a todo território do Estado, não se limitando a lugares determinados, variando as medidas aplicáveis segundo o caráter, dimensão, localização e natureza dos perigos a que estejam ameaçados. Portanto a intenção é estimular a instituição e implementação de uma política pública de salvaguarda desses valores abrangente e completa;

b) a salvaguarda não deve se limitar às paisagens e sítios naturais, porquanto, geralmente, as paisagens e sítios urbanos, são os mais ameaçados, especialmente pelas obras de construção e pela especulação imobiliária;

c) as medidas preventivas, constituídas essencialmente pelo controle de trabalhos e atividades, suscetíveis de causar dano à paisagem, destacando-se especiais cuidados: 1) na construção de edifícios públicos ou privados de qualquer natureza, cujos projetos de construção devem respeitar exigências estéticas e buscar a harmonia com ambiência que se deseja salvaguardar; 2) na construção de estradas; 3) na implantação de linhas de eletricidade de alta ou baixa tensão e instalações de produção e transporte de energia; 4) desmatamentos, especialmente das árvores que contribuem para a estética da paisagem; 5) exploração de minas e pedreiras; 6) captação e destinação adequada de resíduos domésticos, comerciais e industriais; 7) poluição do ar e da água, além de cuidados com captação de nascentes, trabalhos de irrigação, barragens, canais, aquedutos e regularização de cursos de água; 8) cartazes publicitários e anúncios luminosos;

d) a salvaguarda da beleza e do caráter das paisagens e sítios,

deve levar em conta os perigos decorrentes do barulho (poluição sonora) que provocam certas atividades e formas de vida da Sociedade contemporânea;

e) para facilitar o trabalho dos diversos serviços públicos encarregados da salvaguarda da paisagem e sítios, deverão ser criados institutos de pesquisa científica para colaborar com as autoridades competentes, a fim de assegurar a harmonização e a codificação das disposições legislativas e regulamentares aplicáveis à matéria.

As medidas de salvaguarda, propriamente, ditas, que, em resumo, constam da Recomendação sob comento:

a) o planejamento urbano e o físico-territorial das áreas rurais deve conter disposições relativas às restrições a serem impostas para a salvaguarda das paisagens e sítios, incluindo o caráter estético ou pinturesco, especialmente para as cidades ou regiões em vias de desenvolvimento rápido;

b) as paisagens extensas devem ser objeto de proteção legal “por zonas”, sem representar direito à indenização, imprimido-se ao caráter estético o interesse primordial; esse controle legal abrangeria os loteamentos e prescrições gerais estéticas, utilização de materiais e sua cor, normas relativas à altura das edificações, derrubada de árvores e explorações minerais, divulgando-se as regras gerais as serem por todos observadas;

c) a proteção legal de sítios isolados, compreendendo os de pequena dimensão e as porções de paisagem que apresentem interesse excepcional; igualmente os terrenos de onde se aprecia uma vista excepcional, e os terrenos e imóveis que cercam um monumento, mediante decisão administrativa particular, com notificação do proprietário; essa proteção acarretaria ao proprietário a proibição de destruir o sítio ou alterar seu estado e aspecto sem a autorização das autoridades encarregadas da salvaguarda, não importando tal limitação em proibição de trabalhos de exploração usual das terras rurais que não dependem de outra licença ou autorização oficial; a proteção legal implica na proibição de contaminação dos terrenos, do ar e das águas, proibindo-se ainda

qualquer publicidade, em suas imediações, ou limitando-se a determinada localização fixada pela autoridade encarregada da salvaguarda; por fim, a expropriação pelos poderes públicos ou execução de quaisquer obras públicas em sítio protegido por lei devem estar subordinadas ao prévio consentimento da autoridade encarregada da salvaguarda.

d) sempre que possível, os Estados devem incorporar às zonas e sítios cuja salvaguarda convém assegurar, parques destinados à educação ao lazer do público, ou reservas parciais e integrais, ambas os espaços, formando um conjunto de zonas destinadas também à pesquisa, restauração da paisagem e proteção da natureza.

Na seqüência, a Recomendação sub stitio descreve as hipóteses de aplicação das medidas de salvaguarda, prescrevendo expressamente, no item 35 que “a violação das normas de salvaguarda das paisagens e dos sítios deveria redundar em perdas e danos e ou na obrigação de repor os sítios em seu estado primitivo, na medida do possível” e no item 36 “[...] além da imposição de sanções administrativas e penais, no caso de danos causados voluntariamente às paisagens aos sítios protegidos”. O teor dos dois itens em comento torna clara as possibilidades de ressarcimento, reparação e indenização civis, além da punição administrativa e penal, ante a perpetuação de danos aos valores paisagísticos estéticos ali retratados.

Oportuno mencionar que em abril 1970, sob os auspícios do então Ministério da Educação e Cultura, foi realizado em Brasília/DF, o 1º Encontro dos Governadores de Estado, Secretários da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados, Presidentes e Representantes das Instituições Culturais, que objetivava estudar a complementação das medidas necessárias à defesa do patrimônio histórico e artístico nacional, ocasião em que foi extraído o “Compromisso de Brasília”.⁶⁴⁵

No item 14 do documento respectivo consta o seguinte: “recomenda-se a preservação do patrimônio paisagístico e arqueológico dos terrenos de Marinha, sugerindo-se oportuna legislação que subordine as concessões nessas áreas à audiência prévia dos órgãos incumbidos da

defesa dos bens históricos e artísticos”.

Em outubro de 1971 em Salvador, foi realizado o II Encontro de Governadores para a Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil e o respectivo “Compromisso de Salvador”.⁶⁴⁶

O documento em questão se referiu ao patrimônio paisagístico de forma expressa, no item 3 ao recomendar “a criação de legislação complementar, no sentido de proteção mais eficiente dos conjuntos paisagísticos, arquitetônicos e urbanos de valor cultural”.

No plano internacional, o evento mais importante foi a Convenção sobre a Salvaguarda do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, resultante da 17ª Sessão da Conferência Geral da Organização da Nações Unidas para a Educação, A Ciência e a Cultura, de 16 de novembro de 1972, em Paris, e aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 74, de 30 de junho de 1977, ratificada pelo Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977.⁶⁴⁷

A Convenção em tela sugere que cabe à coletividade internacional tomar parte na proteção do patrimônio cultural e natural de valor universal, mediante uma assistência coletiva, sem substituir a ação do Estado interessado. A idéia central é atrelada a qualidades de bens do patrimônio cultural e natural que apresentam interesse excepcional, como singulares e insubstituíveis, devendo, por isso, serem preservados como elementos do patrimônio da humanidade, para as presentes e futuras gerações.

Os valores estéticos e paisagísticos, embora vinculados no texto da Convenção ao um sentido de monumentalidade universal, não foram deslembados e figuram como importantes desdobramentos do patrimônio cultural e natural da humanidade:

Art. 1- Para fins da presente convenção serão considerados como patrimônio cultural:
[...]

⁶⁴⁵ Íntegra do documento publicado em IPHAN, op. cit., p.161-167.

⁶⁴⁶ Íntegra do documento publicado em IPHAN, op. cit., p. 169-174.

⁶⁴⁷ Íntegra do documento publicada em IPHAN, op. cit., p. 175-192.

os lugares: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como as áreas que incluam sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico e antropológico.

Art. 2 – Para fins da presente convenção serão considerados como patrimônio natural

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações que tenham valor universal excepcional do ponto de vista estético científico.

[...]

- os sítios naturais ou a zonas naturais estritamente delimitadas, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.

Cabe a cada um dos Estados-parte na Convenção, segundo o teor do art. 4^a, a obrigação de identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às futuras gerações o patrimônio cultural e natural mencionados nos artigos 1 e 2.

Sob o ponto de vista cronológico, a pioneira foi a Convenção Para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América, formulada na União Panamericana, em Washington, no dia 12 de outubro de 1940. A Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1948, tendo entrado em vigor para o Brasil em 26 de novembro de 1965, três meses depois do depósito do instrumento brasileiro de ratificação, junto à União Panamericana.⁶⁴⁸

Consta do preâmbulo desta Convenção que os países presentes:

desejosos de proteger e conservar as paisagens de grande beleza, as formações geológicas extraordinárias, as regiões e os objetos naturais de interesse estético ou valor histórico ou científico, e os lugares caracterizados por condições primitivas dentro dos casos aos quais esta Convenção se refere; e desejosos de formular uma convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dentro dos propósitos acima enunciados, convieram nos seguintes termos:

Do texto da Convenção em apreço resplandece que para lograr êxito nesses propósitos e objetivos os Governos contratantes deveriam estudar imediatamente a possibilidade de criar dentro do território de seus

⁶⁴⁸ Texto disponível no site www.senado.gov.br/legislação

respectivos países os parques nacionais, as reservas nacionais e de regiões virgens e monumentos naturais

4.2 Paisagem, valores estéticos, direito do ambiente, direito do urbanismo e direito do patrimônio cultural: umas propostas de separação

No nível do Direito Administrativo assiste-se atualmente uma explosão de ramos especiais, fenómeno que encontra explicação em várias índoles que se condicionam reciprocamente.

Carla Amado Gomes sintetizou a essas variáveis:⁶⁴⁹

a) a razão mais óbvia do surgimento dessas novas normações corresponde ao chamamento de fatos da vida, ou seja novas necessidades de regulamentação em domínios antes ignorados;

b) do ponto de vista político, as novas normações prendem-se a um ativismo do Estado Social no sentido de tomar como suas determinadas tarefas, antes remetidas ao livre jogo das leis do mercado e ou da natureza;

c) do ponto de vista social, a nova postura do Estado vai induzir nos cidadãos um crescente interesse pela melhoria da qualidade de vida, superando os limites mínimos de sobrevivência, e orienta-se no sentido da afirmação de uma cidadania cada vez mais preenchida por valores de solidariedade comunitária.

Estas novas tarefas do Estado e de indivíduos inseridos numa comunidade vão gerar na parte legislativa, constitucional primeiro e depois ordinária, o reconhecimento de novos bens jurídicos, cuja definição e tutela serão definidas em atenção às suas características específicas.⁶⁵⁰

Os exemplos desses novos interesses estatais e comunitários, simultaneamente, são o patrimônio cultural, o urbanismo e o meio ambiente, de onde emergem três importantes desdobramentos:.

a) a tônica da nossa ordem constitucional sobre o assunto

⁶⁴⁹ GOMES, Carla Amado. O direito do patrimônio cultural, direito do urbanismo, direito do ambiente: o que os une o que os separa. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. XLII, n.1, p. 353-360, p. 353, 2001.

⁶⁵⁰ GOMES, op. cit., p. 354.

aponta para uma estrutura em que a três realidades se encontram incluídas nos capítulos dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que justifica a tendência e feição objetiva de tarefa do Estado.

b) A estrutura objetiva explica-se em função da natureza de interesses de realização comunitária, eis que o patrimônio cultural, o urbanismo e o ambiente são grandezas que se fruem, mas que não se possuem, e que, sobretudo, são causa e consequência de uma intensa vivência cívica por parte da população.

c) esta característica comunitária manifesta-se, em qualquer das três realidades, em dois planos: o presente e futuro, nomeadamente em termos de solidariedade intergeracional.

Carla Amado Gomes alerta que a concepção, no seu entender, demasiado ampla de meio ambiente, fomenta problemas, quando as semelhanças das três realidades (cultural, urbanística e ambiental) se transmutam em identificações. O legislador assimila a proteção da paisagem urbana e rural à proteção do ambiente, confundindo plano de ordenamento do território do urbanismo e patrimônio cultural com a missão de preservação da qualidade ambiental. Ou seja: quando o legislador estabeleceu o conceito de ambiente albergando o patrimônio cultural e natural e o ambiente construído, urbano ou rural, com vista à obtenção de melhoria de qualidade de vida, deu azo para uma confusão prática de objetos. Na base desse raciocínio está a conclusão de que entendê-los de forma unitária é “misturar valores civilizacionais com valores ecológicos, obra humana e obra natural”.⁶⁵¹

Prosseguindo, sustenta a possibilidade imediata de uma autonomização de um Direito do Patrimônio Cultural, eis que essa tutela valores da civilização, derivados da obras do homem ou obras conjuntas do homem e da natureza, em razão de seu valor e interesses histórico, arqueológico, artístico, científico ou social. Mesmo em relação a uma obra da natureza particularmente bela ou impressionante, o que se protege é

[...] a beleza natural fruto de prazer ou espanto para o homem,

⁶⁵¹ GOMES, op. cit., 2001, p. 357-358.

perpetuando uma visão estética da natureza, então encontrarmos-nos de pleno no âmbito do Direito do Patrimônio Cultural, enquanto ramo jurídico que tutela valores da civilização.⁶⁵²

Em relação ao uma autonomia atribuível ao Direito Urbanístico, alega que este ramo contempla instrumentos de promoção da correta gestão de um espaço urbano, que não se destina a garantir condições de utilização racional de recursos naturais, e nem assegurar a proteção de imóveis que reflitam no patrimônio cultural. A seu ver, urbanismo e ordenamento urbanístico objetiva

a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos e a reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos do patrimônio cultural.⁶⁵³

A seu ver, o Direito do Ambiente só faz sentido quando reduzido ao seu núcleo próprio, sua verdadeira dimensão, qual seja o da preservação da capacidade regenerativa dos recursos naturais, sujeitando os utilizadores a princípios de gestão racional. E mais: assevera que o Direito do Ambiente deve circunscrever-se a um objeto mais operativo, que permita centralizar esforços em torno de políticas e estratégias mais coerentes, mediante a redução citada, elegendo-se objeto mais definido: os recursos naturais. Assim, no seu modo de entender, o Direito dos Bens Ambientais equivaleria:

ao conjunto de normas que regulam as intervenções humanas sobre os bens ecológicos, de forma a promover a sua preservação, a impedir destituições irreversíveis para a subsistência equilibrada dos ecossistemas e sancionar as condutas que os lese, na sua integridade e capacidade regenerativa.⁶⁵⁴

E arremata afirmando:

[...] o combate a poluição, sempre que estiver em causa a

⁶⁵² GOMES, op. cit., p. 358.

⁶⁵³ GOMES. loc. cit.

⁶⁵⁴ GOMES, op. cit., p. 359.

salvaguarda da saúde humana, pertence ao âmbito do Direito da Saúde Pública; a melhoria do ambiente construído integrará o componente da estética das edificações, o que cabe de pleno ao Direito do Urbanismo[...] o Direito do Patrimônio Cultural tutela valores da civilização, disciplinando a intervenção de entidades públicas e privadas em bens de interesse cultural; o Direito do Urbanismo tem por objeto a correcta ordenação do espaço da cidade, limitando actividades de ocupação, uso e transformações dos solos urbanos; o Direito do Ambiente deveria entender-se como o conjunto de normas que regulam as intervenções humanas sobre os bens ecológicos, em atenção à sua adequada preservação e desenvolvimento.⁶⁵⁵

Não obstante, as intercomunicabilidades dos objetos em pauta, são a causa da admissão no Direito Ambiental brasileiro de uma noção jurídica ampla de meio ambiente, que congrega as três vertentes mencionadas, em especial aquela estampada no art. 3º, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 19981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Concordamos quando em defesa de sua tese Carla Amado Gomes sustenta que autonomia regulamentar e científica não significa entrave à convergência de objetivos e não obsta a sobreposição. Uma mesma norma pode almejar a proteção de coisas, valores ou bens, do ponto de vista ambiental, mesmo porque é evidente interrelação entre estética, paisagem, urbanismo e patrimônio cultural, porém os interesses protegidos que a qualifica (a norma) serão distintos. Embora a realização conjunta contribua para a melhoria da qualidade de vida, as autonomias aqui debatidas podem atestar a necessária articulação entre várias políticas, muitas vezes perseguidas pela mesma norma.⁶⁵⁶

4.3 Direito ambiental brasileiro: objetivos instrumentos e compromissos

Do teor do art. 225, capítulo dedicado ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988, emerge que ali estão contemplados uma série de instrumentos, obrigações e compromissos que, no dizer de

⁶⁵⁵ GOMES, loc. cit.

⁶⁵⁶ GOMES, op. cit., p. 359-360.

Herman Benjamin, representam a faceta contestadora do Direito Ambiental em relação ao paradigma jurídico tradicional.⁶⁵⁷

Prova disso é a inserção das futuras gerações no pólo dos sujeitos que são tutelados pela ordem jurídico-ambiental. Adicione-se a instituição de instrumentos e mecanismos protetivos que se voltam para a incorporação de uma disciplina funcional, endereçada ao amanhã como um olhar vigilante à frente, em relação às intervenções antrópicas no meio circundante. De fato, é da natureza humana a vontade de usar e explorar individualmente, quase egoisticamente, a propriedade e os recursos que a integram. Todavia, entre esse comportamento individualista e o interesse comum coletivo, se coloca o Direito Ambiental, no sentido que adverte Benjamin, como:

uma disciplina funcional, ou finalista já que não se apresenta como ramo jurídico neutro, mas traz uma espécie de obrigação de resultado (*obligation de resultat*): a viabilização de um objetivo primário (macro-objetivo) e vários outros objetivos secundários (micro-objetivos), todos de identificação não muito difícil, seja no contexto das legislações nacionais, seja na perspectiva internacional, esta principalmente após a Conferencia do Rio, em 1992.⁶⁵⁸

A par da definição dos objetivos genéricos que se pretenda alcançar, através da tutela jurídica do ambiente, como por exemplo, os sociais, políticos, econômicos, éticos, ecológicos, etc., também é necessário o estabelecimento de um conjunto harmonioso de princípios legais, com capacidade para sustentar dogmaticamente o sistema, dando-lhe alicerce constitucional, conjugado a uma base legal ordinária e infra-constitucional.

Benjamin acrescenta ser necessária a criação, o estabelecimento e efetiva implementação legal de instrumentos eficazes de intermediação, no campo do real, dos conflitos humanos ambientais, de tal

⁶⁵⁷ BENJAMIN, Antônio Herman. Objetivos do direito ambiental. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 5, 2001, São Paulo. Anais... São Paulo: MPSP, 4-7 jun. 2001. p. 57- 78, p. 57, 633 p.

⁶⁵⁸ BENJAMIN, loc. cit.

modo a viabilizar os objetivos gerais e os princípios de uma ordem legal ambiental, sem que se confundam um pelo outro, ou seja, uma disciplina jurídica que estabeleça instrumentos, baseados em princípios, para alcançar objetivos claros e específicos. Ao Direito Ambiental pode ser acrescentado um macro-objetivo, qual seja a sustentabilidade, que em termos de política jurídica pode ser também entendido como o estabelecimento de um Estado sócio-ambiental.⁶⁵⁹

Nesta sede de Política de Direito, como sublinha Osvaldo Ferreira de Melo, o desejável é se buscar uma teorização sobre as duas categorias, no sentido ético-social, e conceitos bem identificados com a justiça e o legitimamente necessário, qual seja o socialmente justo.⁶⁶⁰

Vivemos a época de direitos emergentes ou novos direitos, que se originam das mudanças provocadas pelos avanços da técnica, pelas alterações dos costumes e da moral, pelas invenções que promovem significativos impactos nas relações econômicas e sociais. Esse quadro, alerta Ferreira de Melo, lança enormes desafios, consubstanciado na escolha dos conteúdos normativos, visando assegurar o bem comum e harmonia social.⁶⁶¹

Vários são os níveis de objetivos, princípios e instrumentos encontráveis no Direito Ambiental. Se examinados isoladamente os vários textos legais específicos, colhe-se que cada qual ostenta uma finalidade própria, baseada em principiologia e instrumentalização adequadas, incluindo características umas mais genéricas outras de maior especificidade.

A despeito das polêmicas que o tema suscita, o conceito de sustentabilidade pode ser decomposto em objetivos mais específicos, relacionados a uma visão micro e essencialmente pública da tomada de decisão e da formalização objetiva da temática jurídico-ambiental. Tais objetivos, podem ser resumidos em: 1) proteção da saúde e segurança humana; 2) conservação do patrimônio estético, turístico e paisagístico; 3)

⁶⁵⁹ BENJAMIN, op cit, p. 58.

⁶⁶⁰ MELO, Osvaldo Ferreira de. Temas atuais de política do direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. CMCJ-UNIVALI, 1998. p.13, 87 p.

⁶⁶¹ MELLO, op. cit., p 75.

salvaguarda da biosfera per se; 4) transparência e livre circulação das informações ambientais; 5) democratização dos processos decisórios ambientais; 6) prevenção, reparação e repressão do dano ambiental; 7) facilitação do acesso à justiça; 8) conhecimento tecnológico e científico; 9) eficiência econômica; 10) estabilidade social e, 11) tutela da propriedade.

Herman Benjamin, depois de listar o que entende por micro-objetivos a partir de um conceito de sustentabilidade, aduziu que do seu conjunto emerge um claro sentido comunal, à base das noções de solidariedade, objetivando proteger as individualidades a partir da tutela coletiva, qual seja do espaço compartilhado por todos indistintamente, priorizando a prevenção e enaltecendo os acessos à justiça. Os vários objetivos não se excluem nem colidem uns com os outros, ao contrário, interagem, se complementam, em geral porque são produto de momentos históricos distintos. Assim, uma das tarefas principais, deferidas ao Direito Ambiental é justamente a de compatibilizar e sistematizar os diversos valores que estão dispersos no ordenamento.⁶⁶²

A sustentabilidade pode ser vista como uma administração dos sistemas naturais, baseada na racionalidade, objetivando servir de base de apoio às condições de vida, em todas as suas formas, objeto a ser repassado às futuras gerações, nas mesmas ou melhores condições do que o presente. Nesse item em particular é que serão eleitos os valores de sustentação de um conceito de sustentabilidade, que inclua a prevenção e eficiência na produção que não represente decréscimo. Esse desdobramento do conceito de sustentabilidade também atenderia a base da definição estampada no relatório da “Comissão Brundland” Nosso Futuro Comum, de 1987, ao afirmar que o desenvolvimento sustentável é aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas”.

Por tudo isso, sustentabilidade que dizer mais às futuras gerações, do que aquela mera referência à geração atual, o que

definitivamente marca um intenso afastamento paradigmático do sistema jurídico tradicional, eis que aceita a tutela do meio ambiente não como benefício de uns poucos, mas em favor de todos indistintamente e na perspectiva não só da geração do presente mas e principalmente na daquela que ainda está por vir.

Esse fenômeno intergeracional, ou seja de relacionamentos e reflexos legais entre indivíduos de épocas distintas, em contraposição às relações intrageracionais, amplia os efeitos da disciplina jurídica do ambiente para além do contexto temporal de indivíduos e sujeitos na órbita de direito limitado a uma mesma época. Tal enlace é desafiador aos juristas, porquanto na sua base ética está a necessidade de se garantir um sistema de justiça entre gerações, porém à base de valores que esta geração entende eternos.

As atividades atuais predatórias, capazes de determinar a exaustão de recursos naturais não-renováveis, o comprometimento florestal no planeta, o desaparecimento contínuo de espécies, a erosão de solos férteis, a contaminação dos lençóis freáticos, das águas superficiais, a poluição dos mares, obviamente que refletirão no futuro, determinando às gerações futuras, conforme o quadro que herdarem, as suas estruturas econômicas, e opções ambientais.

Em decorrência dos avanços da técnica, não seria difícil prever o que está por vir e muito menos definir as projeções para o futuro, próximo ou remoto, tendo por base valores ambientais onde incidam entendimentos se não unânimes, pelos menos da maioria.

No dizer de Benjamin, a sustentabilidade ainda está longe de receber do Direito uma compreensão total e satisfatória, embora a sua ideologia esteja inclinada para uma fórmula de maior neutralidade do que outras antes utilizadas na caracterização da complexa relação homem-natureza, afastando também qualquer resquício de maniqueísmo.⁶⁶³

Na análise dos micro-objetivos em que pode ser desdobrado o conceito de sustentabilidade, aparece com destaque a proteção da saúde

⁶⁶² BENJAMIN, op. cit., p. 59.

⁶⁶³ BENJAMIN, op. cit., p. 62.

humana, que, justificando um ordenamento jurídico ambiental, também se presta para justificar a própria existência do Estado, sobretudo mediante o controle das atividades humanas que possam comprometer o bem-estar coletivo.

É fato notório que a atenção com a saúde não é desdobramento estatal somente baseado em questões morais e humanitárias, porquanto são severíssimos os reflexos econômicos, tanto no que pertine à renda dos particulares (gastos privados), quanto para as comunidades, em razão dos gastos públicos que a questão acarreta.

Qualquer atividade violadora do equilíbrio ambiental de imediato reflete na saúde das pessoas, gerando danos tanto no bem-estar físico quanto psíquico dos seres humanos, razão pela qual serão coincidentes a proteção ambiental e medidas que tendem ou tencionem resguardar a saúde dos administrados. Até recentemente se manifestava entendimento de que o Direito Ambiental almeja tutelar quase que com exclusividade a saúde dos seres humanos, sem levar em consideração o valor em si mesmo que incide na natureza e no equilíbrio que ali deve reinar.

A parte “verde” da proteção da natureza vai encontrar suas origens nas preocupações estéticas, paisagísticas, e de recreação da população. Já o cuidado com saúde esteve sempre mais ligado a um sentido “marrom” do ambiente, relacionado aos reflexos e impactos da poluição sobre o organismo das pessoas, sobretudo nas aglomerações urbanas e ou industriais, justificativa de uma intervenção estatal mais severa nesse campo, no que pertine ao seu controle.⁶⁶⁴

Definir a saúde humana sob o prisma jurídico-ambiental, embora possa parecer tarefa complexa, mormente em razão do tema na legislação correlata ser tratado de maneira sempre genérica, sem qualquer explicitação de conteúdo, importa no reconhecimento da incidência de algumas variáveis.

Segundo a definição promulgada pela Organização Mundial de Saúde, formalizada na ata de sua fundação sugerida pelo médico Henri E.

Sigerist, “a saúde é o completo estado de bem-estar físico, mental e social e não só a ausência de incapacidade e invalidez”.⁶⁶⁵

Ao comentar essa definição de saúde, face aos abrangentes fenômenos da poluição Helita Barreira Custódio, acrescentou que o seu conteúdo é amplo, já que compreende todos os procedimentos que possam ocasionar dano não somente ao estado físico ou psíquico da pessoa humana, mas também à tranqüilidade, à cultura, ao bem-estar do cidadão, individual ou socialmente considerado.⁶⁶⁶

A evidência é de que o conceito de saúde, não se resume a ausência de moléstias, já que é uma definição intimamente ligada a uma noção de saúde do espírito. Na matéria ambiental, esse conceito de saúde adota uma perspectiva pública, transcendendo o sentido individual do bem-estar e portando de qualidade de vida, como quer dizer o teor do art. 225, “caput”, da Constituição Federal; o conceito estará sempre, em todos os textos e citações alentado por um sentido eminentemente público, da coletividade, ou seja de que todos em igualdade de condições possam usufruí-la. Para além dessa perspectiva coletiva presente, situa-se uma de longo prazo, representada pelas futuras gerações como titulares da fruição de níveis de otimização da saúde coletiva. Depois, é próprio valor humano que determina atenção e cuidado com a manutenção do funcionamento adequado dos sistemas naturais e culturais que dão suporte à vida, em todas as suas formas.

Para Benjamin, na atualidade está bastante evidente uma divisão didática do Direito Ambiental, entre duas grandes metades, quais sejam proteção da natureza e controle da poluição, sublinhando que o componente natural leva ao humano e vice-versa. Controlar a poluição, além de representar uma proteção imediata à saúde humana, também se presta à salvaguarda do próprio meio ambiente.⁶⁶⁷

De igual importância, no resguardo da saúde coletiva, ao lado

⁶⁶⁴ BENJAMIN, op. cit., p. 63.

⁶⁶⁵ Cf. abordamos no capítulo I p. 32 deste trabalho.

⁶⁶⁶ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Uma introdução à responsabilidade civil por dano ambiental. In: Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial. Ano 20, jan./mar. 1996, n. 75 p 69-80, p .72, nota 4.

⁶⁶⁷ BENJAMIN, op. cit., p. 63-64.

das interdições e proibições mais radicais, aparecem as medidas cuja finalidade venha ser o estabelecimento de inteira transparência das atividades econômicas e industriais, mediante uma rede de informações plena segura e verdadeira ao cidadão.

Outro objetivo tradicional do Direito Ambiental, vai dizer respeito a proteção e salvaguarda das beleza e dos valores estéticos, em todas as suas manifestações, descritas no capítulo relativo ao patrimônio cultural brasileiro da Constituição Federal, arts. 215 e seguintes, secundada pelo teor da legislação infraconstitucional.

A fruição coletiva do belo diz respeito, primeiramente a um direito que sustente a manutenção e salvaguarda dos valores estético e paisagístico; depois, o tema guarda íntima ligação com a saúde coletiva, tanto física quanto espiritual, temas de reconhecida importância para o Direito Ambiental.

Os lugares bem arrançados urbanisticamente, onde a beleza esteja presente, induz à recreação, pelo contato transformado em lazer, movimento um dos mais expressivos e relevantes setores da economia, qual seja o turismo, atividade econômica expressamente citada pela primeira vez na história das constituições do Brasil, no artigo 180, da Carta Magna vigente e fonte de valorização do solo de interesse para a visitação, além da própria valorização da propriedade privada.

Nessa linha de raciocínio, colhe-se que o Direito Ambiental vai se afirmando cada vez mais como um veículo sólido de proteção, tutela e possibilidades de responsabilização civil e criminal de todos os ecossistemas do planeta, sejam naturais ou culturais, independentemente de conceitos vinculados à magnificência, monumentalidade, grandeza ou importância particular para o bem-estar coletivo. Portanto, além dos objetivos sanitários, estéticos e econômicos, (esses últimos derivados de uma visão utilitarista ou meramente antropocentrista do ambiente) emergem outras justificativas, cuja perspectiva é a proteção ambiental em razão dos próprios atributos e valores intrínsecos presentes em cada ecossistema a ser resguardado.

Protege-se o meio ambiente aliando e agregando à relevância

sanitária, econômica, estética e paisagística à valoração per se do ambiente, numa perspectiva nova denominada ecocêntrica ou biocêntrica.

Oriundas de uma proteção nesses termos positivada, emergem responsabilidades, derivadas da ocorrência e materializações de danos ambientais.

O mais lógico nesse sistema é o impedimento preventivo da lesão, razão da utilização sempre presente dos princípios da prevenção e da precaução, como se verifica nos instrumentos relativos ao planejamento e estudos prévios de impactos.

Em relação à oportunidade da prevenção, leciona Ramón Martín Mateo, que mesmo a reparação e repressão, que ostentam um caráter indiretamente preventivo, na medida em que inibem comportamentos anti-ecológicos futuros, funcionam sempre a posteriori e dificilmente ensejam recomposição adequada do ambiente agredido.⁶⁶⁸

Todavia, em se instalando o dano, o Direito Ambiental vai sustentar sistemas de reparação e repressão; o primeiro representado pelas ações civis coletivas ou individuais, de reconstituição do bem ambiental atingido ou, na impossibilidade, a condenação substitutiva em dinheiro, como principais objetos; o segundo ensejador da sanção criminal.

É a perspectiva preventiva a principal marca caracterizadora do Direito Ambiental, sobretudo diante da constatação de que danos ambientais, com freqüência são de improvável ou impossível reparação. Instalado o modelo que busca prevenir a incidência de danos ambientais através do implemento de medidas institucionais, como planejamento e estudos prévios, e a despeito do incremento de seus instrumentos, assevera Benjamin que a transição do modelo de reparação para outro de prevenção tem se mostrado insuficiente. A seu ver, necessário, num estágio mais sofisticado, a implementação do princípio da precaução.⁶⁶⁹

Este princípio inaugura uma nova fase para o Direito Ambiental, porquanto, em atenção à tese, inclusive constitucional, de que preexiste para todos os administrados um dever genérico e abstrato de zelo

⁶⁶⁸ MATEO, Ramón Martín. Tratado de Derecho Ambiental, vol. I, Madrid: Trivium, 1991. p. 93.

e de não-degradação do ambiente, invertendo-se o regime jurídico das ilicitudes, impondo-se a todos aqueles que exercem atividades potencialmente degradadoras, o ônus de demonstrar previamente que a inofensividade da atuação.

Instalado o dano, uma vez que nem sempre a prevenção ou a precaução funcionam a contento, presta-se o Direito Ambiental para a sustentação de reparações e reprimendas aos autores das condutas antiecológicas, tudo marcado por como um eficiente sentido preventivo. Nesse aspecto, as possibilidades de responsabilizações civis e criminais funcionam como mecanismos de pressão preventiva, além de forte conotação educativa. A prevenção tanto pode ostentar um caráter de generalidade, à qual está subordinada a globalidade dos administrados, quanto uma especialidade, que recairá sobre causador do dano, obrigando-o e penalizando-o, inclusive com mecanismos futuros que melhorem a segurança ambiental da sua atividade.

O dano ambiental, embora presente no cotidiano é paradoxalmente de difícil configuração, tanto em relação aos seus desdobramentos teóricos, quanto no sentido prático e do valor probatório, por ocasião da formalização judicial das responsabilizações.

A despeito da realidade do dano ambiental, se contrastado com os avanços da técnica, de onde na maioria dos casos graves é paradoxalmente proveniente, colhe-se que na sua configuração estão afastadas as características do dano na acepção que lhe empresta a legislação civil comum. Isto acontece porque em geral o dano ao ambiente não se materializa em razão de apenas uma conduta. Em regra, resulta de uma conjugação de ações individuais agregadas, inclusive algumas sem possibilidade de identificação, configurando o “dano anônimo”, causado por membro não identificado de grupo determinado, razão de grandes dificuldades na determinação e individualização do nexos de causalidade. Esse é um dado a mais a ser acrescentado na já complexa temática da responsabilidade civil ambiental. Esse conjunto de novas circunstâncias Benjamin, mencionando Jorge Mosset Iturraspe, adjetivou de “novas

⁶⁶⁹ BENJAMIN, op. cit., p. 71.

hipóteses de responsabilidade”.⁶⁷⁰

A responsabilidade civil, tanto subjetiva por ato ilícito ou culpa, como a objetiva, derivada de atos lícitos ou por risco, em razão de crescente e notória aplicação, ocupa lugar de destaque no campo do Direito atual. Surgem novas exigências, em razão da rapidez com que se implementam modificações e mudanças na era contemporânea, como consequência do progresso científico, industrial, tecnológico e econômico, além da expansão/explosão demográfica, implicando novas exigências sociais.

Um dos mais graves e importantes problemas nesse contexto, diante da magnitude de suas repercussões diretas e indiretas, relaciona-se com a questão da poluição ambiental e consequente degradação, direcionada contra a vida, a saúde, a segurança, o trabalho, o sossego, a cultura e o bem-estar da coletividade.

Helita Barreira Custódio, diante da progressiva evolução de atividades que denominou econômico-perigosas, cujo exercício está assegurado e autorizado em normas constitucionais e legais, suscetíveis de regular concessão, licenciamento, autorização ou permissão, chama atenção para a relevância dos atos lícitos, mas causadores de danos ressarcíveis e suscetíveis de responsabilidade objetiva ou por risco. Trata-se de atos lícitos praticados ou realizados no exercício regular ou normal de um direito reconhecido.⁶⁷¹

Tal quadro demonstra a fragilidade teórica do regime clássico da responsabilidade civil, quando aplicado a questões relativas à degradação do ambiente. Por isso é de suma relevância os temas pertinentes instituto da solidariedade e da responsabilidade civil coletiva.

4.4 O dano em geral

Impossível qualquer referência ao tema da responsabilidade civil sem a existência do dano. Assim, o dano apresenta-se como um dos

⁶⁷⁰ BENJAMIN, op. cit., p. 73.

⁶⁷¹ CUSTÓDIO, op. cit., p. 74-75.

pressupostos da responsabilidade civil e do direito à reparação, juntamente com a ação lesiva e nexos causais.⁶⁷²

Para Carlos Alberto Bittar, o dano pode ser definido como sendo a

“lesão ou redução patrimonial, sofrida pelo ofendido em seu conjunto de valores protegidos no Direito, seja quanto à sua própria pessoa – moral ou fisicamente – seja quanto a seus bens ou a seus direitos”.⁶⁷³

José Aguiar Dias o define como “o prejuízo sofrido pelo sujeito de direitos em consequência da violação destes por fato de terceiro”.⁶⁷⁴

Maria Helena Diniz aduz que o dano é “a lesão que, devido a um certo evento, sofre uma pessoa, contra sua vontade em qualquer bem ou interesse jurídico”.⁶⁷⁵

A noção jurídica de dano implica, para o ofendido, diminuição, perda, total ou parcial de bens, que poderão ser físicos, materiais, morais ou mesmo psíquicos.

Álvaro Mirra, apoiado na doutrina francesa, em especial Jean Carbinier, propõe que o preferível é distingui-lo em três categorias, na esteira de um entendimento generalizado de que o dano sempre significará uma diminuição, subtração ou destruição de um bem jurídico ou a lesão a direito ou interesse tutelado pela ordem jurídica, a saber:

a) dano material: designado como toda a lesão a um direito que tem valor pecuniário, e consequentemente patrimonial;

b) dano moral, definido normalmente de forma negativa, como

⁶⁷² BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro. In: Revista de Direito do Consumidor, n.12, p. 44-62, out./dez. 1994. p. 45.

⁶⁷³ BITTAR, Carlos Alberto. Responsabilidade civil: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 80.

⁶⁷⁴ DIAS, José Aguiar. Da responsabilidade civil. 7.ed. v. 2, Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 794-795.

⁶⁷⁵ DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil. 7º vol – Responsabilidade Civil, 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 52.

aquele prejuízo que não apresenta as características do dano material ou patrimonial. É dano extrapatrimonial, no sentido de que não é de natureza econômica e nem suscetível de ser reduzido a um valor de mercado ou comercial, como a dor, a honra, a emoção, a vergonha, etc.

c) o dano corporal, constituído pelo desrespeito ao princípio da inviolabilidade do corpo humano. Pode aparecer como um atentado à saúde, ou à integridade física, reunindo por isso, aspectos materiais, denominados danos emergentes, como por exemplo, despesas médicas, ou a perda de ganhos e rendimentos, em razão da diminuição ou supressão temporária ou permanente da capacidade laborativa lucros cessantes, e aspectos morais, como a dor física e o sofrimento moral decorrente de lesão estética.⁶⁷⁶

O que importa é a fixação de que o dano sempre representará lesão a um bem juridicamente protegido, como o são a saúde, a vida, a imagem, o honra etc.

Bittar Filho aduz ser imprescindível para a sua configuração jurídica a incidência de dois elementos fundamentais, que são: a) o prejuízo (elemento de fato); b) a lesão jurídica (elemento de direito). Ademais, para caracterizar a possibilidade ser indenizado, a par de ser injusto, ou seja contrário ao direito, o dano teve carregar a certeza, ser atual, pessoal e direto, admitindo-se se possa discutir a existência de dano futuro e perda de oportunidade, o dano a pessoas da família e o dano por meio de reflexo (o *dommage par ricochet*, da doutrina francesa).⁶⁷⁷

A certeza estará relacionada não só à atualidade, quando já iniciado ou consumado, mas também como possibilidade de dano futuro, inevitável, ainda que sua extensão figure como momentaneamente indeterminada. É necessário, no dano tradicional, que seja ele direito, condição relacionada ao nexo de causalidade, isto é aquele que resulta imediatamente do fato danoso, capaz, todavia, de causar danos sucessivos. Por fim, o dano deve ser pessoal, regra a ser examinada sobretudo no direito processual, sugerindo que somente poderá demandar a reparação do

⁶⁷⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 64-65, 416 p.

prejuízo aquele que aquele que pessoalmente o experimentou, salvo a expressa autorização legal da legitimação extraordinária do artigo 6º, do Código de Processo Civil.⁶⁷⁸

A importância da fixação de sentido de dano não se refere somente ao fato de tratar-se de um dos suportes e pressupostos do direito à reparação, mas sobretudo ao alargamento que se vem produzindo no campo da responsabilidade civil, já que o centro vem se deslocando do ato ilícito para uma concepção de injusto, fato que lhe amplia a campo de incidência.⁶⁷⁹

A lição de Orlando Gomes:

O aumento do número de danos ressarcíveis em virtude desse giro conceitual do ato ilícito para o dano injusto, segundo o qual, como visto a ressarcibilidade estende-se à lesão de todo bem jurídico protegido, dilata a esfera da responsabilidade civil e espicha o manto da sua incidência. Ressarcíveis passam a ser, por exemplo, na área dos direitos de personalidade, os danos provenientes de lesão ao direito à intimidade, na esfera dos direitos de família, o dano puro, no dos direitos de crédito nos quais há perda de uma utilidade econômica que fazia parte da própria esfera jurídica patrimonial do credor, e, no campo dos interesses legítimos, os danos ocasionados aos particulares pelo Estado na sua política interventiva, ou por empresas privadas que poluem o ambiente ou produzem defeituosamente seus artigos”.⁶⁸⁰

Feitas essas considerações passemos ao estudo do dano ambiental.

4.5 Preliminarmente: dano causado ao particular por intermédio do meio ambiente

Precedendo a análise do dano ambiental propriamente dito é necessário promover da distinção teórica entre o que venha a ser o dano ao meio ambiente, do dano causado ao particular através ou por intermédio

⁶⁷⁷ BITTAR FILHO, op. cit., p. 46.

⁶⁷⁸ MIRRA, op. cit., p. 65-66.

⁶⁷⁹ BITTAR FILHO, op. cit., p. 46.

⁶⁸⁰ GOMES, Orlando. Tendências modernas na teoria da responsabilidade civil. In: FRACESCO, José Roberto Pacheco di, Prefácio e Organização; colaboradores Antonio

do meio ambiente.

O dano por intermédio do meio ambiente é:

o prejuízo causado às pessoas e aos seus bens que tem alguns dos componentes da natureza (água, o ar, o solo) como o condutor. O meio ambiente e os bens aparecem, assim, como os vetores responsáveis pela ligação entre o fato danoso e os danos causados aos particulares ou à pessoas de direito público, no que concerne ao seu patrimônio próprio e individual, ou entre o ato danoso e os danos causados aos bens materiais integrantes do patrimônio público atrelado a uma pessoa jurídica de direito público.⁶⁸¹

Nos termos transcritos, verifica-se que a hipótese versa sobre o típico dano em ricochete, caracterizado como dano reflexo, isto é, quando o prejuízo sofrido pela vítima – particular ou de direito público – aparece como a conseqüência de uma agressão imediata ao meio natural. Nesse caso, somente é levada em consideração a relação entre ao agressor ambiental e a vítima, pessoa física ou jurídica, omitindo-se os desdobramentos ecológicos que desencadearam o processo.⁶⁸²

São danos mediatos, originados e resultantes da agressão imediata ao meio ambiente, caracterizados como estritamente privados, quando atingem a esfera patrimonial dos particulares, ou públicos quando lesarem o patrimônio público ou de entidades do Poder Público.

Álvaro Mirra cita o exemplo da poluição hídrica, no caso de despejo de substâncias poluentes nas águas de um rio. No primeiro momento incidirá dano imediato ao meio aquático. A partir do momento em que terceiro ou entidade pública necessitar utilizar a água poluída ou restar impossibilitado de continuar a servir-se dela, ocorrerá o dano reflexo.⁶⁸³

Esses danos mediatos, ostentam ainda uma conformação com as categorias tradicionais do direito civil e administrativo, podendo então ser catalogados como materiais, ante a alteração ou destruição de bens,

Junqueira de Azevedo... et al. Estudos em Homenagem ao Professor Sílvio Rodrigues. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 296.

⁶⁸¹ MIRRA, op. cit., p. 69.

⁶⁸² MIRRA, loc. cit.

⁶⁸³ MIRRA, op. cit., p. 70.

públicos ou privados, ou em decorrência de prejuízos econômicos, como lucros cessantes e danos emergentes, aqui incluindo os danos aos valores estéticos e paisagísticos, que possam redundar em diminuição patrimonial em locais de interesse turístico, por exemplo; morais, pelo valor de afeição, como a morte de animal de estimação, ou em relação à imagem de um sítio, lugar ou cidade, degradada em seus valores estéticos e paisagísticos; corporais, quando pessoas foram a vítima, em relação à integridade física, ou em razão de danos à saúde, tanto física com psíquica.

Nessas situações a reparabilidade estará condicionada ao preenchimento dos requisitos comuns, quais sejam, dano certo, atual ou futuro, direto, mesmo que mediato, e pessoal vinculado ao sujeito titular do direito.

O dano por intermédio do meio ambiente não é dano ecológico, mas prejuízo imposto a pessoas físicas ou jurídicas, estas de direito público ou privado, em razão de atividades poluidoras ou degradadoras da qualidade ambiental.

Verificada a hipótese de dano reflexo, por ricochete, através do meio ambiente, colhe-se que em sede do direito civil, o campo mais propício à sua incidência será o das relações de vizinhança. Nesse tipo de relação, o equilíbrio está ancorado em duas situações obrigacionais: a obrigação geral de não prejudicar o vizinho e, de outro lado, a obrigação de suportar um certo número de incômodos de vizinhança, como única fórmula manter a harmonia da vida em sociedade, nos moldes preconizados nos artigos 554 e 55, do Código Civil de 1916, correspondendo aos artigos 1277 e 1279, do Código vigente.

A matéria não oferece maiores dificuldades, quando fundado o conflito em prática de atos ilícitos, aludidos no art. 160, I, do Código Civil de 1916, correspondendo ao art. 187, no Código em vigor.

A mesma facilidade não é encontrada quando contexto é ambiental, resultando o conflito em razão da prática de atividade potencialmente degradadora. Nesse item, o dano emergirá do quando da ruptura da igualdade e do equilíbrio dos direitos de sujeitos individuais,

em razão de uma atividade catalogada como intolerável, socialmente criticável ou abusiva, no exercício de um direito. Por isso necessária à solução dos conflitos dessa ordem, o exame do princípio da tolerabilidade.

Aceitar o princípio do limite da tolerabilidade no Direito Ambiental significa reconhecer que nem todo ato antiecológico necessariamente constitui-se em uma agressão ao meio ambiente e a seus elementos constitutivos. Mesmo porque o próprio meio ambiente é capaz de suportar as pressões, por si próprio metabolizando as adversidades. Para além desses limites incidirá a degradação

4.6 O dano ambiental

“Dano” e “ambiental”, no dizer de Édis Milaré são expressões cobertas de ambigüidade. Todavia, se pode dizer que “o dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação - alteração adversa ou in pejus - do equilíbrio ecológico”.⁶⁸⁴

Os danos ambientais se manifestam de uma forma perceptível quando da agressão a bens materiais ou imateriais, que integram a definição legal de meio ambiente, naquele sentido amplo que lhe deu a legislação brasileira, em especial o art. 3º, da Lei 6.938/81; por exemplo, a poluição hídrica, do ar, do solo; o comprometimento da flora e da fauna; a erosão de solo; a degradação de ecossistemas terrestres e aquáticos, e dos processos ecológicos a eles relativos, etc.

Nos termos assim expostos, colhe-se que as variáveis formadoras do meio ambiente cultural também fazem parte da definição legal de meio ambiente, no sentido amplo que lhe emprestou a Lei 6.938/81. Então, a destruição ou o comprometimento de bens e valores integrantes do patrimônio histórico, artístico, estético e paisagístico, também configura lesão ambiental severa, passível de reprimenda e censura, na mesma dimensão dos danos ao ambiente natural, de onde não podem ser desassociados. Por exemplo, uma agressão ao ambiente natural

⁶⁸⁴ MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revisa dos Tribunais, 2000. p. 334, 687 p.

representado pela flora, poderá comprometer irremediavelmente a harmonia paisagística e a estética do lugar onde o ecossistema incide.

A primeira característica dessa modalidade de dano é a multiplicidade ou pulverização de vítimas, o que o difere essencialmente do dano tradicional, em geral bem definido e individualizado.

Por isso mesmo o dano, frente a conformação que o Direito dá ao bem ambiental, catalogando-o como bem de uso comum do povo, embora atinja uma multiplicidade de vítimas, conserva certos aspectos do prejuízo individual de certos sujeitos.

É cabível a identificação de duas modalidades, embutidas em um mesmo tipo danoso: um dano público e outro eminentemente privado. Aquele evidentemente coletivo e este nomeadamente individual.

A outra característica marcante diz respeito à dificuldade de reparação do dano, a ponto de se afirmar que a mera indenização, independentemente de valor, sempre será critério insuficiente, porquanto a lesão ambiental, depois de consumada é, em regra, irreparável.

Por fim, alerta Milaré, o dano ambiental é de difícil valoração, porque nem sempre é possível a elaboração de um cálculo que expresse totalidade do dano. Essa situação que nunca foi das mais simples, tornou-se ainda mais complexa com advento da Lei 8.884/94, que, em seu artigo 88, alterou o “caput” do art. 1º, d Lei 7.347/85, ensejando que também os danos morais coletivos sejam o objeto de ações de responsabilidade civil em matéria de tutela e interesses difusos e coletivos.⁶⁸⁵

É importante frisar que a degradação da qualidade ambiental urbana decorrente de condutas e atividades que lesionam o ambiente natural remanescente e o ambiente cultural, onde se encontram inseridos os valores paisagísticos e estéticos, torna-se a cada dia mais visível, como conseqüências de um intenso processo de urbanização e industrialização, que também culmina em uma concentração populacional nas cidades maiores.

As atividades humanas na cidade, decorrentes da divisão do trabalho que a industrialização determinou, quando não levadas a cabo

com disciplina, segundo ordens e parâmetros urbanísticos e ambientais adequados, ocasionam o fenômeno da poluição em todas as suas formas, causa do comprometimento evidente do bem-estar e qualidade de vida da população. Portanto, aqui estamos abordando a ocorrência de danos ambientais urbanos, decorrentes de atividades e acontecimentos que estão inseridos na dinâmica da cidade.

⁶⁸⁵ MILARÉ, op. cit., p. 336.

4.7 O dano ambiental, a degradação ambiental e a poluição

Inexiste do direito positivo do Brasil uma explícita definição jurídica e dano ambiental, encontrável apenas na conjugação dos conceitos de degradação da qualidade ambiental e poluição, e que constam no art. 3º, incisos II e III da Lei 6.938. de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, nos seguintes termos:

- Art. 3 – 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 biológicas, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas
 - II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
 - III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante da atividade que direta ou indiretamente :
 - a) prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) crie condições adversas às atividades sociais ou econômicas;
 - c) afete desfavoravelmente a biota;
 - d) afete as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
 - IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental;
 - V – recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

O conceito de degradação da qualidade ambiental corresponde ao conceito de poluição, porque poluição é alteração prejudicial ao meio ambiente como consequência da interferência ou atividade humana. Já a degradação da qualidade ambiental quer significar alteração adversa das características naturais do meio ambiente, independentemente da atuação do homem.

Em razão desta constatação Lílian Alves de Araújo aduz que a degradação ambiental, definida como sendo a alteração adversa das características do meio ambiente, ocorre em decorrência das transformações espontâneas da própria natureza, sendo que se ela vier a ocorrer devido à atividade antrópica surge o fenômeno da poluição.⁶⁸⁶

⁶⁸⁶ ARAÚJO, Lílian Alves de. Danos ambientais na cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (orgs). Impactos

No nosso sentir, esta conclusão merece reparos.

Isto porque os fenômenos espontâneos da natureza seguem leis próprias que independem da vontade humana, não podendo, por essa razão, ser considerada degradação ambiental com o sentido que lhe deu o art. 3º, inc. I, da Lei 6.938/81. O que se verifica nesta hipótese objetiva é uma simples relação de causa e efeito. Assim, a poluição nos termos definidos na lei é a causa e a degradação da qualidade ambiental a seu efeito inexorável.

Adalberto Pasqualotto examinado o tema sob o prisma da responsabilidade civil assevera que o espectro legal é virtualmente ilimitado, prestando-se à proteção do meio ambiente e de lesões materiais e imateriais, ressaltando na linha da imaterialidade, o bem-estar da população e as suas atividades sociais, concluído que dano ecológico é toda a degradação ambiental que atinja:

- 1) o homem, na saúde, segurança e bem-estar ou nas suas atividades sociais e econômicas;
- 2) as formas de vida animal e vegetal (biota);
- 3) o meio ambiente em si mesmo considerado, tanto do ponto de vista físico quanto estético (acrescentaríamos “e paisagísticos”);⁶⁸⁷

Como se vê os valores estéticos e paisagísticos, em si mesmos considerados, e como fator de bem-estar da população, aparecem expressamente contemplados como integrante de um conceito de equilíbrio ambiental, a ser resguardado em favor da saúde física e espiritual das pessoas. Obviamente que tais valores, materiais ou imateriais, estarão sempre agregados a um conceito de jurídico de paisagem.

Helita Barreira Custódio, examinando o conceito legal de poluição, como fonte geradora do dano ambiental, assevera que a aquela estará sempre caracterizada por “efetivos e iminentes impactos danosos contra a vida em geral e contra a saúde pública em particular, ao mal-estar

ambientais urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 347-403, p. 352, 416 p.

⁶⁸⁷ PASQUALOTTO, Adalberto. Responsabilidade civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 444-470, p. 453-454, 470 p.

e ao prejuízo de todos”.⁶⁸⁸

Prosseguindo na sua análise, Helita acrescenta que o conceito de poluição estará sempre vinculado, na sua abrangência, à natureza do bem lesado, assim compreendendo todos os recursos naturais e culturais integrantes do patrimônio ambiental, considerados individualmente ou em conjunto. Partindo desse raciocínio, a autora sob comento, sugere interessante classificação do fenômeno:

1) Poluição degradadora dos recursos naturais em geral, salientando-se: a) poluição da águas (superficiais, interiores, subterrâneas, continentais e marítimas; b) poluição do ar (ou poluição atmosférica); c) poluição do solo e do subsolo; d) poluição por agrotóxicos na agricultura, nos alimentos, nas bebidas em geral; e) poluição por resíduos (lixos e rejeitos em geral) sólidos, líquidos ou gasosos, em suas diversas origens: urbana, hospitalar, agrícola, industrial, mineral, radioativa; f) poluição sonora, acústica ou contra o silêncio; g) poluição térmica; h) poluição radioativa ou atômica, dentre outras espécies de poluição decorrentes do progresso científico, econômico, tecnológico, da explosão demográfica, do mau uso da propriedade (privada ou pública, própria ou alheia).

2) poluição degradadora dos bens integrante do patrimônio cultural, com destaque para os seguintes: a) poluição paisagística ou visual; b) poluição descaracterizadora das criações científicas, artísticas e tecnológicas; c) poluição descaracterizadora ou destruidora das obras, dos documentos, das edificações e dos demais espaços destinados às manifestações artísticas, dos conjuntos urbanos, dos parques, dos sítios de valor paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, espelieológico, ecológico, científico; c) poluição degradadora ou descaracterizadora dos demais bens integrantes do patrimônio cultural, considerados individualmente ou em conjunto.

⁶⁸⁸ CUSTÓDIO, Helita Barreira. A questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental: competência legislativa concorrente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.115-144, p.125, 470 p.

Mesmo em se tratando da imaterialidade relativa a harmonia da paisagem e o equilíbrio estético, diante do conceito jurídico de poluição, é perfeitamente possível identificar condutas lesivas a esses bens juridicamente tutelados, como demonstram o teor dos textos legais sub studio.

Paulo de Bessa Antunes afirma que tanto a poluição quanto o dano ambiental não existem em si mesmos, podendo, todavia, serem entendidos a partir de uma realidade determinada e pré-estabelecida, sendo autoevidente a correlação entre ambas as categorias, e ainda que as duas idéias (poluição e dano ambiental) são constituídos social e culturalmente, ambos sem existência abstrata.⁶⁸⁹

Para Paulo Afonso Leme Machado, o conceito de poluição culmina por proteger o homem e sua comunidade, o patrimônio público e privado, o lazer e o desenvolvimento econômico, através das diferentes atividades (alínea b), a flora e fauna (biota), a paisagem e os monumentos naturais, inclusive os arredores naturais desses monumentos – que encontram também a proteção constitucional, nos artigos 216 e 225, da Constituição Brasileira. De acordo com o Paulo Affonso, “os locais de valor histórico e artístico podem ser enquadrados nos valores estéticos em geral, cuja degradação o afeta também a qualidade ambiental”.⁶⁹⁰

Como sublinham os autores retro mencionados, o próprio conceito de poluição guarda relevância em dois sentidos: o primeiro em relação a aspectos puramente biológicos, mediante indicações de presenças quantitativas de elementos contaminantes no ambiente; noutro sentido, o mesmo conceito demonstra uma grande preocupação com a tutela e o resguardo de valores sociais relevantes, como saúde humana, o bem-estar coletivo e propriedade pública e privada.

Diante dessas constatações e em decorrência delas, não se pode falar em poluição abstrata, mas em poluição inserida num determinado contexto, de transgressão de padrões de normalidade estabelecidos para as diversas atividades.

⁶⁸⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Dano ambiental: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p. 174, 329.

Certo é que a legislação brasileira estabelece um vínculo indissociável entre os conceitos jurídicos de poluição e degradação ambiental, eis que o resultado da primeira necessariamente será a segunda.

A poluição, a despeito de causar desvalias ambientais que culminam na materialização do dano, não se configura tão simplesmente quanto possa parecer, porquanto a noção de jurídica de meio ambiente quer dizer um bem unitário formado por bens e valores, porém de diferentes classes e categorias.

Nesse tópico, Bessa Antunes sustenta ser necessário identificar o dano do qual se fala, sob pena de se estabelecer extrema confusão metodológica.⁶⁹¹

Quando a poluição for considerada no seu sentido estrito negativo, como uma alteração de condições ambientais sem a capacidade de mudar a ordem reinante, as repercussões pertinentes, em consequência serão desprezíveis. A poluição assim compreendida, no dizer de Bessa Antunes, será a um acontecimento irrelevante.⁶⁹²

Todavia, embora a fonte poluidora esteja enquadrada na categoria “desprezível”, o somatório de diversas fontes ou mesmo a reiteração quantitativa poderá conduzir à responsabilização, ante a configuração de dano ambiental nessas circunstâncias e derivado dessas contribuições.

Ora, então é a poluição que ultrapassa os limites da pequenez, do desprezível é que sustentará de forma visível o dano capaz de causar o desvalor ambiental.

Bessa Antunes chama a atenção para a possibilidade de uma conformação mista atribuível aos danos ambientais. Assim, é perfeitamente possível que agressão ao meio ambiente natural, como aos elementos da biota, flora e fauna, redundem em danos estéticos e paisagísticos, além de prejuízo à segurança, à saúde e ao bem-estar de população, como por exemplo, o desmatamento de uma encosta.⁶⁹³

⁶⁹⁰ MACHADO, op. cit., p. 419.

⁶⁹¹ ANTUNES, op. cit., p. 182.

⁶⁹² ANTUNES, op. cit., p. 181.

⁶⁹³ ANTUNES, op. cit., p. 182.

Será dano ambiental aquele derivado de poluição que agrida e degrada valores estéticos e paisagísticos, como uma categoria geral, intimamente relacionada com a saúde física e espiritual das pessoas e garantidoras do bem-estar, como suporte da qualidade de vida a que se refere o art. 225, da Constituição do Brasil.

Levando em conta que o meio ambiente é um bem unitário, mas de múltiplos interesses jurídicos e integrado por vários elementos, como os patrimônios naturais, artificiais e culturais, Morato Leite adverte que o âmbito do dano ambiental, como consequência da poluição, estará circunscrito e determinado pelos significados que se lhe outorgue dentro daqueles contextos.⁶⁹⁴

Álvaro Mirra ao propor um conceito, aduziu que o dano ambiental é:

toda a degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário, imaterial, coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado.⁶⁹⁵

Para Morato Leite, o dano ambiental pode ser compreendido

como toda a lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante e indiretamente terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.⁶⁹⁶

O teor dessas definições encaminha a questão do dano ambiental e a proteção jurídica correspondente às vítimas, a dois destinatários distintos: o meio ambiente de per se e o homem na sua dimensão coletiva e intergeracional.

O conceito de dano ambiental é amplo, já que corresponde a

⁶⁹⁴ LEITE. José Rubens Morato. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 98, 344 p.

⁶⁹⁵ MIRRA, op. cit., p. 89.

⁶⁹⁶ LEITE, op. cit., p. 108.

agressões ao meio ambiente natural, cultural e artificial, valendo ressaltar que os avanços da tecnológicos representam um fator importante no agravamento dessas situações.

A despeito da existência de posições que ratificam uma conceituação ambivalente de dano ambiental, ou seja, como expressão de alterações nocivas ao meio ambiente e, concomitantemente, designando os efeitos que tais alterações provocam na saúde das pessoas e nos seus interesses, Morato Leite parte para uma classificação do dano, levando em conta a amplitude do bem protegido, a reparabilidade e os interesses envolvidos, quanto à extensão e ao interesse objetivado:⁶⁹⁷

1 - Quanto à amplitude do bem protegido:

a) dano ecológico puro, isto é, aqueles que atingem de forma intensa, bens próprios da natureza, em sentido restrito, relacionados aos componentes naturais do ecossistema;

b) em maior amplitude, o dano ambiental *latu sensu*, isto é aqueles concernentes aos interesses difusos da coletividade, abrangendo todos os componentes do meio ambiente, inclusive o patrimônio cultural;

c) Dano individual ambiental ou reflexo, conectado ao meio ambiente, pois o objetivo primordial não é a tutela dos valores ambientais mas os interesses próprios do lesado, relacionados ao microbem ambiental;

2- Quanto à reparabilidade e ao interesse envolvido:

a) dano ambiental de reparabilidade direta, quando diz respeito a interesses próprios individuais e individuais homogêneos, apenas reflexos com o meio ambiente, e atinentes ao microbem ambiental;

b) dano ambiental de reparabilidade indireta, quando se refere a interesses coletivos e difusos, e eventualmente individuais de dimensão coletiva, concernentes à proteção do macrobem ambiental, e relativos à

proteção ambiental do meio ambiente como bem difuso;

3- Quanto à sua extensão:

a) dano patrimonial, relativo à restituição, recuperação ou indenização do bem ambiental lesado;

b) dano extrapatrimonial ou moral ambiental, relativo a tudo que significa sensação de dor ou conceito equivalente em seu mais amplo sentido, ou todo o prejuízo não-patrimonial ocasionado à sociedade ou a indivíduo, em razão de lesão ao meio ambiente.

4- Quanto aos interesses objetivados

a) de um lado, o interesse da coletividade na preservação do macrobem ambiental, então chamado de dano ambiental de interesse da coletividade;

b) de outro, o interesse particular e individual próprio, ambos relativos às propriedades das pessoas e seus interesses (microbem), concernentes a uma lesão ao meio ambiente, que se reflete no interesse particular.⁶⁹⁸

O dano ambiental difere da versão clássica, porquanto trata-se de lesão a bem de uso comum do povo, incorpóreo, imaterial, indivisível e insusceptível de apropriação exclusiva, podendo ainda ser considerado interesse jurídico autônomo e reparável, mesmo não preenchendo os pressupostos tradicionais,⁶⁹⁹ onde expressamente se inserem os valores estéticos e paisagísticos.

⁶⁹⁷ LEITE, op. cit., p. 100-101.

⁶⁹⁸ Cf. Morato Leite, “o interesse do particular em defender o macrobem coletivo, tendo em vista um direito subjetivo fundamental, tutelado via ação popular do direito brasileiro, dano ambiental de interesse subjetivo fundamental”, também configura uma subdivisão dessa bipartição, quanto aos interesse objetivados, LEITE, op. cit., p. 101.

⁶⁹⁹ Leite, op. cit., p. 103.

4.8 Danos paisagísticos e aos valores estéticos: dano moral ambiental

A noção do que venha ser o dano moral é de fácil apreensão, não assumindo maiores conseqüências os pequenos desencontros doutrinários, quando da procura de uma definição jurídica que promova a união de elementos conceituais comuns, relativo a caráter não patrimonial da lesão.

A distinção entre o dano material e dano moral não decorre da natureza do direito, mas tão-só do efeito da lesão, do resultado e repercussão sobre o lesado. O dano moral deve ser compreendido em seu conteúdo, que é a dor, o espanto, a emoção, a injúria física ou moral, em geral uma dolorosa sensação experimentada pela pessoa, atribuído à palavra dor o mais largo dos significados.

Com ao advento da Carta Política de 1988, o tema foi erigido em mandamento constitucional, quando o teor do inciso V, do art. 5º estabeleceu: que “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”, definindo-se ainda no inciso X do mesmo artigo que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material e moral decorrente de sua violação.⁷⁰⁰

A Lei 8.884/94, alterou o “caput” do art. 1º, da Lei 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, que passou a ostentar a seguinte redação:⁷⁰¹

Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

- I- ao meio ambiente;
- II- ao consumidor;
- III- à ordem urbanística;

⁷⁰⁰ O inciso LXXV, que representa um sensível avanço em sede de responsabilidade civil estatal, dispõe que o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença, achando-se aí compreendida, à evidência, a reparação do dano moral decorrente.

⁷⁰¹ Obs: O art. 53, do Estatuto da Cidade acrescentou nova redação ao inc. III do art. 1º, da Lei 7.347/85, renumerando os subseqüentes na forma acima transcrita.

- IV- aos bens de direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- V- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- VI- por infração da ordem econômica e da economia popular;
- VI- por infração da ordem econômica e da economia popular;

A partir de então, recrudesceram os debates doutrinários a cerca da possibilidade legal da existência de um “dano moral ao ambiente” e mesmo de agressão a uma coletividade ou grupo de pessoa identificadas, embora a clareza do texto legal admitindo a hipótese, inclusive como lesão a bens e direitos de valor estético e paisagístico. Daí a oportunidade para um exame detalhado da questão.

4.9 Dano moral ambiental: uma opinião contrária à sua existência

Em artigo publicado no Repertório IOB de Jurisprudência, o professor Rui Stoco teceu severas críticas à própria possibilidade de existência de “dano moral ao ambiente e sua repercussão junto a uma coletividade de pessoas, ou a um grupo de pessoas não identificadas”.

Segundo ele, já que a ofensa moral sempre se dirige à pessoa enquanto portadora de individualidade própria, de um vultus singular e único, “não há como aderir a esse entendimento, por mais boa vontade que se possa ter, embora se reconheça a generosidade e a honestidade de propósitos dos acólitos e prosélitos dessa tese”.⁷⁰²

Os danos morais, prossegue, são ofensas direcionadas contra direitos da personalidade, como o direito à imagem por exemplo, ou seja “àqueles direitos da pessoa sobre ela mesma[...] quer dizer “direitos individuais” ou “direitos da personalidade, [...] ou ainda Direitos Privados da Personalidade”.⁷⁰³

⁷⁰² STOCO, Rui. Dano moral ambiental. In: Repertório IOB de Jurisprudência (Civil, Processual, Penal e Comercial – 1ª quinzena de abril de 2001 – nº 7/2001 – Caderno 3, (3/17839) – p. 147-145, p. 147.

⁷⁰³ STOCO, Rui. op. cit.

Comentando o tema, Sahid Maluf informa que

[...] durante a elaboração do Código Civil alemão de 1900, os direitos da personalidade foram reconhecidos e o § 826 resguarda quatro bens da personalidade: a vida, o corpo, a saúde, a liberdade. Modernamente, a estes se juntaram o direito à própria imagem, direito sobre a voz humana e o direito à própria identidade.⁷⁰⁴

Carlos Afonso Gonçalves da Silva assevera que o desenvolver da personalidade e de seus direitos correspondentes surgem basicamente da oposição ao poder estatal

[...] mas não na oposição pura e simples de se opor a um governo ou soberano, mas sim na busca de direitos estanques e mínimos a serem atribuídos ao indivíduo, que resguardassem a sua própria existência face ao Estado.⁷⁰⁵

Com base nessas noções, Rui Stoco assevera que a Constituição do Brasil, em consequência da redação estampada no art. 5º, incisos V e X, consagrou expressamente o direito de reparação por dano moral, não deixou margem a dúvidas, sob o aspecto técnico-jurídico, que reservava a hipótese somente em relação aos atributos da personalidade, porquanto esse dever, na dicção constitucional, surge quando descumprido o preceito que assegura o direito de resposta nos casos de calúnia, injúria ou difamação ou quando o sujeito promove violação da intimidade, da vida privada, honra e imagem das pessoas. A seu ver “ressuma claro que o dano moral é personalíssimo e somente visualiza a pessoa, enquanto detentora de características e atributos próprios e invioláveis”.⁷⁰⁶

Por essa ótica, danos morais serão aqueles relativos ao foro íntimo do lesado, já que os bens morais tutelados pelo instituto são todos inerentes à pessoa e incapazes de subsistirem apartados daquela, inclusive por que o seu patrimônio é evidente e marcadamente individual. Diante

⁷⁰⁴ MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 36.

⁷⁰⁵ SILVA, Carlos Afonso Gonçalves da. Desenvolvimento histórico dos direitos da personalidade e sua conceituação. In Revista de Direito. Faculdades Integradas Anhangüera. Faculdade de Direito de Leme/SP. Vol. II, n º 02, dez. 1998. p. 1-356, p. 93-110, p. 99.

⁷⁰⁶ STOCO, op. cit., p. 146.

dessas razões, Stoco assevera que

o seu campo de incidência é o mundo interior de cada um de nós, de modo que desaparece com o próprio indivíduo [...] No plano jurídico, os demais bens da natureza, porque não são dotados de personalidade, não são suscetíveis de ofensa moral.
707

Rubens Limongi França, definindo, aduziu que “direitos da personalidade dizem-se as faculdades jurídicas cujo objeto são os diversos aspectos da própria pessoa do sujeito, e bem assim as suas emanações e prolongamentos”.⁷⁰⁸

Segundo Orlando Gomes:

[...] sob a denominação de direitos da personalidade compreendem-se os direitos personalíssimos e os direitos sobre o próprio corpo. São direitos considerados essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana que a doutrina moderna preconiza a disciplina no corpo do Código Civil, como direitos absolutos, desprovidos, porém, da faculdade de disposição. Destinam-se a resguardar a eminente dignidade da pessoa humana, preservando-a dos atentados que pode sofrer por parte dos outros indivíduos.⁷⁰⁹

Teresa Ancona Lopez de Magalhães complementa:

[...] os direitos da personalidade são as prerrogativas do sujeito em relação às diversas dimensões de sua própria pessoa. Assim, na sua dimensão física exerce o homem os direitos sobre sua vida, seu próprio corpo vivo ou morto ou sobre suas partes separadamente. Isto é o que chamaríamos de direitos sobre a integridade física. Como é óbvio, faz parte dessa integridade a saúde física e a aparência estética; por isso foi que afirmamos ser o dano estético, como dano moral uma ofensa a um direito da personalidade. Outra dimensão do homem é a intelectual. Como decorrência disto tem a pessoa humana direito às suas próprias criações artísticas, literárias e científicas, assim como tem o direito de manifestar opiniões como lhe convier. É o que Prof. Limongi França chamava de direitos à integridade intelectual. Finalmente, temos a dimensão moral e é aí que se localiza o gozo dos direitos sobre a integridade moral. Dentre

⁷⁰⁷ STOCO, loc. cit.

⁷⁰⁸ FRANÇA, Rubens Limongi. Manual de direito civil. 3.ed. Vol. I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975. p. 403.

⁷⁰⁹ GOMES, Orlando. Introdução ao Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 1965, p. 131.

esses estão o direito à liberdade, à honra, ao segredo, ao recato, ao nome, ao próprio retrato e à própria imagem.⁷¹⁰

Por outro lado, dúvidas inexistem que o meio ambiente pode ser degradado e agredido.

Não obstante, no dizer de Stoco, esse dano é único, razão pela qual não se confunde com os seus efeitos, porquanto a meta optada é a preservação, o resguardo e reparação ante o retorno da natureza ao statu quo ante e não indenização com quantia certa em dinheiro ou a compensação com determinado valor, hipótese reservada apenas para o caso de não ser possível a imediata recomposição do dano causado ao ambiente.⁷¹¹

Ademais, para os casos de ofensa ambiental, conforme o teor do art. 13, da Lei 7.347/85, a condenação em dinheiro reverterá a um fundo “sendo seus recursos destinados à reconstituição de bens lesados”. Assim, se o objetivo e meta estabelecidos na Constituição do Brasil é a reconstituição, não há como preconizar a reparação moral, já que o valor fixado visa apenas permitir que se recomponha o ambiente.

Na conclusão Rui Stoco assevera:

Falar em “dano moral ambiental” é desvirtuar o objetivo da Magna Carta e tangenciar os princípios que informam a responsabilidade civil, pois o que se resguarda é o meio ambiente e não o dano causado à pessoa, individual ou coletivamente. [...] mostra-se impróprio, tanto no plano fático como sob o aspecto lógico-jurídico, falar em dano moral ao ambiente, sendo insustentável a tese de que a degradação do meio ambiente por ação do homem conduza, através da mesma ação judicial, à obrigação de reconstituí-lo e, ainda de compor o dano moral hipoteticamente suportado por um número indeterminado de pessoas.⁷¹²

4.10 Uma primeira objeção

Entendemos oportuno desde já formalizar uma primeira

⁷¹⁰ MAGALHÃES, Tereza Ancona Lopes de. O dano estético: responsabilidade civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980, 123 p.

⁷¹¹ STOCO, op. cit., p. 146.

objeção às conclusões que limitam a incidência do dano extrapatrimonial somente a hipótese de lesão individual a direito da personalidade, crítica que tem por base os próprios e essenciais caracteres dos direitos da personalidade.

Sabido é que os caracteres dos direitos da personalidade o levam a uma posição destacada em relação aos demais direitos.

O Antônio Chaves, elencou as seguinte características dos direitos da personalidade, segundo ele reconhecidas pela doutrina: são direitos originários ou inatos, por se adquirirem pelo simples nascimento; são, direitos subjetivos privados correspondendo aos indivíduos como simples seres humanos; são absolutos ou de exclusão, tendo em vista que são oponíveis erga omnes; são pessoais e extrapatrimoniais; são intransmissíveis e não suscetíveis de disposição pelo titular; são irrenunciáveis e imprescritíveis.⁷¹³

Para Carlos Bittar “constituem direitos inatos (originários), absolutos, extrapatrimoniais, intransmissíveis, imprescritíveis, impenhoráveis, vitalícios, necessários e oponíveis “erga omnes”.⁷¹⁴

Os direitos da personalidade são absolutos, o que implica dever geral e oponibilidade erga omnes, ressaltando-se que no caso de direitos absolutos, a obrigação é negativa, já que consiste na inação e abstenção de qualquer ato que possa perturbar o direito; são extrapatrimoniais, na medida que não podem ser suscetíveis de avaliação pecuniária, já que não contêm qualquer unidade econômica, a não ser reflexamente; também não se transmitem mortis causa, embora gozem de proteção após a morte do titular, porque são inseparáveis da pessoa. É inconcebível que a vida, a liberdade, a integridade pudessem transferir-se de um indivíduo para o outro; já que os direitos da personalidade são intransmissíveis e ostentam o caráter da extrapatrimonialidade, em consequência são também impenhoráveis, razão pela qual não podem ser o objeto de execução coativa; são, ademais, irrenunciáveis, porque não é

⁷¹² STOCO, op. cit., p. 145.

⁷¹³ CHAVES, Antônio. Lições de direito civil. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 168,

possível alienar a personalidade; são ainda imprescritíveis¹, e não se extinguem pelo não uso ou pela inércia na sua defesa.⁷¹⁵

Quanto à vitaliciedade, Fábio Maria de Mattia, aduz que a maioria destes direitos só terminam com a morte do titular, como a vida, a saúde e a integridade física, embora outros prolonguem seus efeitos além da vida da pessoa, como por exemplo a honra.⁷¹⁶

Em razão das diversas e extensas classificações existentes acerca dos direitos da personalidade em espécie, fixaremos nossa objeção introdutório naqueles dois que são os mais importante de todos eles, qual seja o direito à vida, do qual provém todos os demais e o direito à integridade física.

A vida, do latim *vita*, de *vivere* (viver existir) designa a “a força interna substancial que anima ou dá ação própria aos seres organizados, revelando o estado de atividade dos mesmos seres”.⁷¹⁷

Dayse Gogliano, cita a lição do professor Wasserman, Chefe do Departamento de Medicina no Hospital da Universidade de Stellenbosch, na África do Sul, para oferecer um conceito de vida, sob o aspecto de médico-biológico:

[...] vida é a atividade biológica, sociológica e psicológica, manifestada por um dinamismo mantido por processo intrínsecos ao organismo, e sustentada por outros fatores extrínsecos adquiridos pelo próprio homem.⁷¹⁸

O primeiro e mais importante dos direitos do homem é o direito à vida, inclusive como o primeiro dos direitos naturais, do qual dependem todos os demais. Adotando-se a concepção dos direitos da personalidade

⁷¹⁴ BITTAR, Carlos Alberto. Direitos da personalidade. 3.ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. p. 11.

⁷¹⁵ RODRIGUES, Ivana Bonesi. Responsabilidade civil por danos causados aos direitos da personalidade. In: Revista de Direito Privado. n. 9, a. 3, jan./mar. 2002. Coordenação: Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery. p. 120-141, p. 127.

⁷¹⁶ MATTIA, Fábio Maria. Direitos da personalidade: aspectos gerais. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, n.3, p. 35-51, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 1978. p.43.

⁷¹⁷ DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário jurídico. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. Vol. 4, p. 1652.

⁷¹⁸ GOGLIANO, Daisy. Direito ao transplante de órgãos e tecidos humanos. São Paulo, 1986. Tese (Doutorado)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. p. 311.

como direitos inatos, isto é a teoria naturalista, em detrimento da teoria positivista, pode-se dizer que o direito à vida é o primeiro que o direito positivo pode apenas reconhecer, já que não tem condição de criar.⁷¹⁹

Com isso, o direito fundamental do ser humano à vida é a lei suprema, que não foi criada pelo Estado, podendo por ele apenas ser reconhecido, porque pertence ao ser humano em decorrência da sua concepção. Ainda que o direito à vida não fosse previsto pelo ordenamento, o só fato de apresentar-se como direito natural legitimaria a sua imposição erga omnes, porque configura-se como o mais essencial dos direitos do homem.⁷²⁰

Segundo Ivana Bonesi Rodrigues:

[...] trata-se de direito permeado por todas as características gerais dos direitos da personalidade, quais sejam: constitui direito inato, absoluto, extrapatrimonial, intransmissível, imprescritível, impenhorável, vitalício, necessário e oponível erga omnes, devendo-se enfatizar o seu aspecto de indisponibilidade, uma vez que se caracteriza como um direito à vida e não sobre a vida.⁷²¹

O direito à vida ocupa, como menciona Carlos Alberto Bittar, a posição de primazia, tanto na esfera natural quanto na jurídica, já que ao seu redor gravitam todos os demais direitos, como uma consequência de sua existência.⁷²²

O outro direito da personalidade que segue na hierarquia dos bens mais elevados é o direito à integridade física, seguindo o bem da vida, já que pressupondo tal existência, acrescenta-lhe a incolumidade física. Situa-se como direito inato, assim reconhecido pelo sistema jurídico, que confere ao sujeito a faculdade de conservar-se íntegro e perfeito, desenvolvendo-se normalmente sem restrições. Ao contrário do direito à vida, é disponível sob certos condicionamentos pelo interesse geral.⁷²³

⁷¹⁹ RODRIGUES, op. cit., p. 131.

⁷²⁰ RODRIGUES, op. cit., p. 131.

⁷²¹ RODRIGUES, loc. cit.

⁷²² BITTAR, Carlos Alberto. Os direitos da personalidade. 3.ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. p. 66.

⁷²³ RODRIGUES, op. cit., p. 134.

A Constituição Brasileira assegura expressamente a inviolabilidade da vida, a começar no art. 1º, quando elenca a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental da República e no art. 5º, “caput”, garantindo esta inviolabilidade, justamente na abertura do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”.

A palavra “vida” torna a aparecer, agora vinculada ao equilíbrio ambiental, como bem de uso comum do povo e “essencial à sadia qualidade de vida”, na dicção do art. 225, “caput” da Constituição do Brasil.

Todo esforço constitucional de estabelecer mecanismos de proteção da vida, como o mais importante dos direitos da personalidade, direciona-se no sentido coletivo e difuso da titularidade desse bem supremo.

Dispõe a Constituição do Brasil no artigo 225, “caput”, que é dever do Estado e da coletividade, zelar para que os administrados indistintamente possam viver em harmonia e com qualidade, no sentido atribuir alegria de viver, em razão do bem-estar a que têm o direito de fruir e gozar. Aliás, a palavra bem-estar, físico, psíquico e espiritual, que resume o sentido da expressão constitucional “qualidade de vida”, do art. 225, “caput”, como tal consta do preâmbulo da Constituição Brasileira, exatamente nesse sentido, difuso e coletivo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Na ordem constitucional brasileira, verifica-se a inscrição desse direito da personalidade relativo à vida, como direito fundamental, sendo que ambos nem sempre ostentam a mesma natureza.

Carlos Afonso Gonçalves da Silva, assevera que as duas categorias (diretos da personalidade e direitos fundamentais) têm sido estudadas de forma isolada, o que obriga a identificar em cada um destes institutos os seus pontos característicos e os aspectos comuns, asseverando ainda que em um primeiro momento se pode afirmar que os direitos fundamentais se destinam a fazer frente aos poderes públicos e os direitos da personalidade implicam tensões existentes entre particulares. No seu dizer,

como fundamentos do ser humano, os direitos fundamentais têm como manjedoura a Constituição, ao passo que os direitos da personalidade se destinam a fazer frente aos poderes públicos e os direitos da personalidade implicam tensões existentes entre particulares.⁷²⁴

A partir da inscrição de um direito personalíssimo no ordenamento constitucional, conclui, transforma-se em norma fundamental e como tal faz frente a todos, inclusive ao próprio Estado, que poderá apenas regulamentá-lo, limitá-lo sem jamais extinguí-lo; pode-se agora concluir que os direitos fundamentais obrigam também os particulares, embora operando de forma distinta como o fazem ante o Estado. Por fim acrescenta:

Ainda assim, existe uma diferenciação que pode ser proposta dada a sua utilidade. É a separação dos direitos da personalidade em dois grupos, a saber: direitos da personalidade públicos e direitos da personalidade privados. Os primeiros atribuídos às garantias fundamentais do homem, previstos na Constituição Federal, e o segundo grupo previstos no Código Civil e legislação infra-constitucional.⁷²⁵

A uma síntese foi formulada pelo professor Sílvio Dobrovloski, ao comentar obra “Constituição e Direito Constitucional” de Rudolf Smend, quanto põe em destaque outros dois sentidos ao catálogo dos direitos humanos ou fundamentais de um Estado. O primeiro, afirma. é de que o rol constitui:

⁷²⁴ SILVA, op. cit., p. 104.

⁷²⁵ SILVA, op. cit., p. 109.

a síntese de um sistema cultural, indicando bens e valores que aquele privilegia e cuja realização a comunidade intenta efetivar”. O outro é o de que ele promove a integração do elemento humano do Estado, “ainda quando constituído de pessoas de diversas nacionalidades, conferindo-lhes um status material único, com o que aqueles indivíduos se convertem em um povo.⁷²⁶

Não seria possível estabelecer-se na Constituição um direito fundamental à vida, intimamente ligado à idéia de “vida com qualidade”, sem uma conformação de interesse difuso ou coletivo, capaz de configurar, na prática uma titularidade coletiva, em sentido amplo, desta prerrogativa, eis que essencialmente composto por bens e valores comunitários.

Nessa perspectiva, o direito a um meio ambiente sadio equilibrado, juntamente com o direito à paz, configura-se, como assevera Cançado Trindade como extensão ou mesmo o corolário do direito à vida.⁷²⁷

E continua, aduzindo que o caráter fundamental do direito à vida torna equivocado qualquer enfoque restrito a seu respeito. Num sentido próprio e moderno, isto representa a salvaguarda do direito à vida de todas as pessoas assim como das coletividades humanas, encontrando-se o Estado no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência. Assevera, que nesse propósito, tem o Estado a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida, e a de por em funcionamento “sistemas de monitoramento e alerta imediato” para detectar tais riscos ambientais sérios e “sistemas de ação urgente, para lidar com tais ameaças”.⁷²⁸

E se existe o direito à vida como interesse difuso e coletivo de vida com qualidade, especialmente com saúde, física, psíquica e espiritual, sinônimo do bem-estar de todos, previstos na Constituição Brasileira, é perfeitamente possível o reconhecimento de que valores morais também difusos e coletivos possam incidir sobre esta conformação

⁷²⁶ DOBROWOLSKI, Silvio. Harmonização, no âmbito do mercosul, das garantias constitucionais e processuais dos direitos fundamentais e o acesso à justiça. *Revista Seqüência*, Florianópolis: Editora de UFSC, n.37, a. XX, p. 9-20, dez.1998. p. 9.

⁷²⁷ TRINDADE, op. cit., p. 75.

constitucional. Em conseqüência é razoável reconhecer-se a dano moral difuso ou coletivo, ao lado do dano patrimonial ou material.

Tomemos o exemplo da poluição, que é sempre referida a um padrão social estabelecido, porque ela não existe de per se, já que depende de um elemento externo, ou um padrão descrito na norma. Assim, a natureza da norma que descreve a poluição é irrelevante, porque esta (a poluição) será sempre sinônimo de desconformidade.

No dizer de Bessa Antunes, “poluição é patológico”. É rompimento dos padrões e valores que representam um consenso de normalidade que a Sociedade deseja. Estará vinculada a instâncias normativas de orientação comportamental comunitária, com o bom e mau, conveniente e inconveniente, útil e prejudicial, belo e feio, limpo e sujo, atuando sempre como uma analogia relacionada com a vida social. A reação contra a poluição é também uma reação contra a desordem e a desconstrução de dado e determinado modelo.⁷²⁹

A idéia de poluição atua como uma analogia relacionada com a vida social, especialmente com a manutenção da limpeza e da beleza, como condição de manutenção da própria Sociedade.

Bessa Antunes acrescenta que a regulamentação jurídica da poluição quer significar o estabelecimento de uma medida de salubridade e de limpeza a serem observadas, fundada em referências alicerçadas no mundo ético e portanto moral, e não em mundo da técnica socialmente neutra, como pode falsamente parecer.⁷³⁰

A poluição é construída em oposição ao conceito de limpeza e beleza, como formalização da feiúra. Por isso é equivocado o tratamento que se lhe dá, reduzindo a sua problemática ao simples catálogo de dados técnicos e provas científicas da sua existência. Adotando-se exclusivamente esta modalidade estreita de compreensão do fenômeno se estará desprezando a dimensão cultural e social do real conceito de higiene, limpeza e beleza, como problemática relacionada à saúde pública e por conseguinte à sadia qualidade de vida da população.

⁷²⁸ TIRNDADE, loc. cit.

⁷²⁹ ANTUNES, op. cit., p. 191.

Qualquer que seja o ponto de vista, a idéia de sujo e feio estará sempre vinculada à noção de desordem.

As variáveis básicas da idéia de poluição, higiene, beleza, e as convenções respectivas, mudam em função do tempo e do espaço, como decorrência de fenômenos culturais e sociais. Porém, é certo que a pureza e a impureza, a sujeita e a limpeza, o belo e o feio, são elementos essenciais de garantia de uma ordem social.⁷³¹

Assim sendo, na hipótese da ocorrência da poluição em qualquer de suas formas, conceito jurídico que está intimamente ligado ao conceito de degradação ambiental, e portanto relacionado com a “sadia qualidade de vida” da população, representa ferimento de interesse difuso e coletivo, onde também incidem valores morais coletivos, capaz de sustentarem a ocorrência, em caso de lesão, da incidência de danos morais coletivos.

Oportuno o lembrete de Morato Leite, Dantas e Fernandes, quando asseveraram que

[...] assim como o dano moral individual, também o coletivo é passível de reparação. Isto pode ser depreendido do próprio texto constitucional, no qual não se faz qualquer espécie de restrição que leva à conclusão de que somente a lesão ao patrimônio moral do indivíduo isoladamente considerado é que seria passível de ser reparado.⁷³²

⁷³⁰ ANTUNES, op. cit., p. 192.

⁷³¹ ANTUNES, op. cit., p. 195.

⁷³² LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. Revista de Direito Ambiental, a.I, n.4, p. 61-71, out./dez. 1996. p. 66.

4.11 Dano moral paisagístico e estético: possibilidade, ressarcimento, reparação e indenização⁷³³

O Direito na atualidade vem passando por modificações profundas e paulatinas, incluindo o Direito Civil, fenômeno que Bittar Filho apontou possível ser sintetizado pela palavra “socialização”, e, mais precisamente como consequência da evolução da tecnologia em geral e das alterações havidas no interior do próprio tecido social.⁷³⁴

As mutações da atualidade conduzem o Direito em sentido certo, determinando em todos os campos a prevalência insofismável do coletivo sobre o individual.

Tal primado emerge positivado a todo momento, seja em sede de legislação ordinária, tanto quanto em matéria constitucional, como o são as referências da prevalência do público sobre o privado estampadas no vigente Código Civil (arts. 187 e 1228), seja em relação ao já abordado princípio da função social da propriedade, inserto com tanta veemência na Constituição do Brasil.

Este novo panorama vem se refletido na teoria do dano moral, sobretudo para assentar a possibilidade de uma figura nova, consubstanciada no dano moral coletivo. Realmente, quando a pessoa física é tão clara e fortemente amparada, inclusive pela ordem constitucional, na condição de vítima moral, porque nesta nova fase do Direito a coletividade também, e no mesmo sentido, não o seria ?

⁷³³ Cf. Paulo Antônio Caliendo Lopes: “[...] é preciso atentar para o uso adequado da terminologia jurídica, evitando-se fluidez conceitual. É o caso do uso das palavras: reparação, ressarcimento e indenização. O uso indiscriminado delas pode resultar em confusões terminológicas. Reparação (do latim reparatio) significa o restabelecimento do estado anterior. Ressarcimento é, por outro lado, o pagamento de obrigação derivada de responsabilidade. É ato, sendo, portanto, diversa da responsabilidade. É ato de satisfação, de prestação. A indenização (do latim indemnitas) significa toda compensação ou retribuição monetária, tendo como objetivo a satisfação de um pagamento. A diferença conceitual entre estes termos tem relevância na distinção entre a responsabilidade por atos e atos ilícitos. Na última ocorre a reparação, com o objetivo de restabelecimento do estado anterior. Na responsabilidade por atos lícitos, há o ressarcimento, ou seja, a conversão do direito no seu equivalente pecuniário”. LOPES, Paulo Antônio Caliendo. Responsabilidade civil da administração pública por dano ambiental. In: *AJURIS, Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*. a. XXV, p. 162-185, mar. 1998. p 163, nota 2.

⁷³⁴ BITTAR FILHO, op. cit., p. 49.

Nos termos da definição constante da Enciclopédia Saraiva de Direito, a “coletividade é um conglomerado de pessoas que vivem num determinado território, unidas por fatores comuns”⁷³⁵

Ao se referir à comunidade, Armida Bergamini Miotto, asseverou tratar-se de

uma sociedade localizada no espaço, cujos membros cooperam entre si (com divisão do trabalho), seja utilitaristicamente (para obter melhores, mais eficientes resultados práticos, reais) seja eticamente (tendo em vista valores humanos – familiares, sociais, jurídicos, religiosos, etc).⁷³⁶

Das duas definições emerge que na composição do tecido social coletivo, “os fios mais importantes são os seus valores”, como a expressão e ampliação dos valores individuais. Noutras palavras, se todos os indivíduos têm sua carga de valores, necessariamente a comunidade, por retratar um conjunto de indivíduos, formulará a sua dimensão ética. Não obstante, Bittar Filho assevera ser essencial nesta ampliação, que se desatrele os valores coletivos das pessoas que integram a comunidade, individualmente consideradas, eis que ao valores coletivos vão dizer respeito à comunidade como um todo, independentemente de suas partes, e portanto nitidamente indivisíveis.⁷³⁷

As palavras de Miguel Reale:

A nossa vida não é espiritualmente senão uma vivência perene de valores. Viver é tomar posição perante valores e integrá-los em nosso “mundo”, aperfeiçoando nossa personalidade, na medida em que damos valor às coisas, aos outros homens e nós mesmos. Só o homem é capaz de valores, e somente em razão do homem a realidade axiológica é possível.⁷³⁸

Por tudo isso é pertinente o exame da processo de formação dos interesses que representa, a vontade valorativa coletiva

⁷³⁵ FRANÇA, op. cit., verbete *coletividade*, v. 16, p.84.

⁷³⁶ FRANÇA, op. cit., verbete *comunidade*, v. 16, p. 478

⁷³⁷ BITTAR FILHO, op. cit., p. 50.

⁷³⁸ REALE, Miguel. Filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 1962. v. I, p. 171.

4.12 Do interesse: noções preliminares – do interesse social, geral e público

No plano ético-normativo, “o interesse interliga uma pessoa a um bem da vida, em virtude de um determinado valor que esse bem possa representar para aquela pessoa. A nota comum é sempre a busca de uma situação de vantagem [...]”.⁷³⁹

Muito embora a evidência de que tal afirmação conceitual apresenta validade tanto para a realidade fática quanto para o universo jurídico, o certo é que mostra insuficiência, porquanto não sublinha a necessária e básica diferença entre essas duas esferas de atuação.

Tal distinção assenta-se no campo da valoração e no plano de flexibilidade do conceito.

Faticamente, a incidência apresenta-se variável e flexível, frente ao seu conteúdo lato, já que o campo valorativo está deferido ao sujeito, livremente.

O mesmo não ocorre quando a sede é o interesse jurídico, eis que a medida de valoração é prefixada na norma.⁷⁴⁰

Ao contrário, o conceito amplo de interesse, incidente no mundo fático, não apresenta qualquer ponto referencial, podendo livremente se expandir, mutar ou divergir, dada a indeterminação do seu campo de incidência, independente e autônomo frente aos dizeres éticos ou normativos da norma. No plano jurídico, o fenômeno é inteiramente diverso, já que a referência será o valor certo, anotado na norma.

Segundo o dizer doutrinário, as expressões em questão (interesse geral, social ou público) praticamente se equivalem, resultando que nenhuma delas apresenta distinção relevante e específica de conteúdo em relação às demais.⁷⁴¹

Se tomadas como sinônimas, colhe-se que, independentemente de elementos identificadores, culminam por integrar um denominador

⁷³⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesse difuso: conceito e legitimação para agir. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 13, 216 p..

⁷⁴⁰ MANCUSO, op. cit., p. 14.

⁷⁴¹ Cf. MANCUSO, op. cit., p. 25-26.

comum, representado pela categoria dos interesses metaindividuais.

Mas nem tudo que é coletivo necessariamente estará abrigado pela amplitude da expressão “bem comum”. Isto é, não basta somar ou justapor interesses individuais para a obtenção de um produto essencialmente coletivo e público, ou mais além, que produza interesses de natureza “social”. Isto quer dizer que exercitar coletivamente interesses individuais não conduz obrigatoriamente ao interesse metaindividual.

O apoio doutrinário:

Por outras palavras, nada impede que se chame “social” ao interesse perseguido por uma empresa, desde que se tenha presente que por tal expressão se quer significar o exercício coletivo de interesses individuais. Quer dizer: é o indivíduo fazendo, em grupo, o que poderia fazer por si mesmo.⁷⁴²

Esta postura egoística e individual não pode ser confundida com o autêntico interesse social, isto é, o bem comum representado pelos interesses que atendem à maioria, que os escolheu espontaneamente.⁷⁴³

Mauro Cappelletti, ao abordar o “social”, aduz a idéia de desprivatização jurídica de interesses tradicionalmente admitidos como privados:

É, igualmente, um fenômeno de desprivatização do direito, no sentido de que muitos interesses normalmente considerados como privados, sejam desprivatizados, tornando-se sociais. Interesse difusos tipicamente são interesses sociais, e não meramente individuais.⁷⁴⁴

No respeitante ao interesse geral, a distinção a ser feita é aquela que põe em destaque que nem sempre os interesses de um ou de

⁷⁴² MANCUSO, op. cit., p. 20.

⁷⁴³ MANCUSO, op. cit., p. 21: “ ‘Interesse social’, no sentido amplo que ora nos concerne, é o interesse que consulta à maioria da sociedade civil: é o interesse que reflete o que esta sociedade entende “por bem comum”; o anseio de proteção da república; a tutela daqueles valores e bens mais elevados, os quais a sociedade, espontaneamente escolheu como sendo os mais relevantes”.

⁷⁴⁴ CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Conferências proferidas no Plenário da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 26 e 27.11.84, traduzidas por Tupinambá Pinto de Azevedo, não revistas pelo conferencista. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, v. I, n. 18, 1985, p. 24.

diversos grupos sociais corresponderão aos interesses da Sociedade no seu todo. Assim, afirmar-se a existência de interesses relativamente gerais, frente àqueles absolutamente gerais.

E a complexa tarefa deferida ao intérprete é a de identificar quando e em que momento um interesse individual, após justaposição e aglutinação, torna-se de relevância como interesse de grupo ou grupos expressivos da sociedade, ao ponto de ser alçado à condição jurídica de “interesse geral”.

Colhe-se, ainda, a similitude de conteúdo entre este e o “social”, já que ambos sugerem oposição e prevalência frente ao meramente “individual”.

A contraposição mais freqüente é aquela relativa ao interesse público. De fato, nota-se no exame das alocações “interesse social” e “interesse geral” uma estreita ligação, ou mesmo afetação, com as noções de “coletividade”.

Outra é a direção quando presente a expressão “interesse público”, porquanto aqui o preponderante será a presença do Estado, especialmente dado ao teor da tradicional distinção entre o interesse público, admitido como aquele de titularidade estatal, frente ao privado de titularidade do cidadão.

Tal expressão não se afigura como mais abrangente, mormente porque não identificadora do conceito de bem geral, que aliás não coincide e nem se confunde com o interesse do Estado, como pessoa jurídica.⁷⁴⁵

É falsa, pois, a premissa que situa a presença do Estado em primeiro plano quando o tema é “interesse público”.

Isto porque, o interesse público sob a viseira do Estado como titular, via de regra apresenta-se atrelado ao sentido funcional de gestão, e portanto inserto nos limites das discricionariedade, já que é o próprio Estado quem elege as conveniências e oportunidades, tudo debaixo do princípio da finalidade, informado pelo interesse público, sob pena de

⁷⁴⁵ MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 20, 360 p.

configuração do desvio de poder. Nota-se que perspectiva dominante aqui é aquela de possibilidade de conflituosidade clássica entre o indivíduo e o Estado.

Foi sob esta ótica mais estreita que Péricles Prade formulou seu conceito, sublinhando tratar-se de noção aplicável ao Estado Federal ao asseverar que

[...] interesses públicos, na ordem jurídica brasileira, são aqueles voltados para a consecução de fins gerais e pertinentes à União, aos Estados aos Municípios e à respectivas entidades de administração indireta ou descentralizada, sujeitos ao regime jurídico de direito público.⁷⁴⁶

Claro que tal perspectiva, embora relevante, não se apresenta como a principal. Daí o alicerce para a análise do conteúdo do interesse público e da distinção entre primários e secundários.

4.13 Interesse público primário e secundário

Celso Antonio Bandeira de Mello averba que, em contraposição ao ato civil que busca a satisfação de interesses individuais ou particulares, o ato administrativo está preordenado aos interesses supra individuais, correspondendo à busca do interesse público.⁷⁴⁷

Em conseqüência, aduz que não compete ao Estado defender interesses somente seus, de seu exclusivo benefício, quando “para fazê-lo tiver que transcurar aqueles interesses coletivos qualificados como públicos pelo sistema normativo”.⁷⁴⁸

Assim, pode legitimamente atuar Estado como pessoa, na condição de “subjetivação de uma organização”, almejando auferir vantagens centradas exclusivamente no proveito e na conveniência do aparelhamento estatal.

Esta atuação ingressará na esfera da ilegitimidade

⁷⁴⁶ PRADE, Péricles. Conceito de interesses difusos. Palermo (Itália), São Paulo: Renzo Mazzonne editore. Coleção Themis, 1986. p. 37, 77 p.

⁷⁴⁷ Cf. MELLO, op. cit., p. 15.

⁷⁴⁸ MELLO, loc. cit.

indefensável, sempre que os interesses que lhe deram causa apresentarem-se “descoincidentes com a verdadeira razão do existir do Estado: satisfazer interesses públicos”.⁷⁴⁹

Aqui reside a distinção entre interesse público primário e interesse público secundário, porquanto o verdadeiro interesse público é aquele identificado como bem comum, como interesse social e geral, e portanto primário, bem diverso e muitas vezes divorciado daqueles catalogados como secundários, definidos como “o modo pelo qual os órgãos da administração vêm o interesse público”.⁷⁵⁰

Bandeira de Mello, assevera que tais interesses secundários, que a pessoa governamental possui, tanto quanto os teria qualquer outra pessoa, nem mesmo podem ser adjetivados de públicos, porque não respondem e nem correspondem à sua própria razão de ser.

E passa a apontar exemplos.

Ao mesmo tempo em que tem o Estado interesse em estabelecer remunerações mínimas ao seu quadro funcional, tributa desmedidamente o administrado. Ao tempo em que oferece valores ínfimos nas desapropriações, teimosamente defende em juízo indevidos lançamentos de tributos.

Na conclusão adverte:

Os exemplos poderiam se multiplicar, que são legiões, pois, a Administração às vezes parece fazer maior empenho em perseguir interesses secundários, ilegítimos, do que em colimar os interesses públicos primários a que está obrigada. Tem-se mesmo a impressão de que este discriminar elementar é desconhecido por muitos administradores.⁷⁵¹

Ademais, o interesse público primário ostenta ainda uma característica que lhe impõe distanciamento dos interesses de quem é mero proprietário. Tal característica, que importa em transcendência sobre aqueles que representam tão-só a unidade jurídica do aparelho estatal foi também assinalada por Bandeira de Mello, quando averbou que ao Estado

⁷⁴⁹ MELLO, loc. cit.

⁷⁵⁰ Cf. MAZZILLI, op cit., p. 20.

⁷⁵¹ MELLO, op. cit., p. 16 e nota de rodapé nº 13.

só “assiste perseguir um interesse do qual se pode dizer — em certo sentido — que é um interesse de terceiro: ou seja um interesse alheio: o da coletividade, dos administrados, em geral”.⁷⁵²

Vale dizer que o agir estatal é atuação “de quem gere negócio alheio: de quem cura interesses de outrem”.⁷⁵³

Daí a afirmação doutrinária:

É certo que, em rigor o Estado encarna tais interesses: os públicos. Personificando-os. Contudo, só os estará realmente representando quando atuar nos estritos limites das finalidades que a Constituição e as leis consagrarem, ao delinear o perfil destes mesmos interesses. Inversamente, não os estará personificando, de direito, quando, a título de fazê-lo, coloca em primazia interesses do organismo estatal personalizado, amesquinhando aqueles que o sistema normativo caracterizou como públicos, porque atinentes à coletividade e por isso mesmo sintetizados na pessoa de Estado.⁷⁵⁴

O verdadeiro interesse público é o interesse público primário, bem geral, o interesse de toda a sociedade.

Assentadas essas noções, o passo seguinte é o exame das categorias jurídicas representadas pelos denominados interesses coletivos e difusos.

4.14 Do processo de formação do “coletivo”

Anota Mancuso que a despeito da natural antinomia entre o “individual” e o “coletivo” e da inexistência de meio termo capaz de superar tal dicotomia, existe pelo menos a esperança de que interesses individuais possam harmoniosamente conviver com os admitidos como coletivos.⁷⁵⁵

A resposta positiva vem alicerçada na evidência de que o homem é um ser gregário, tendente naturalmente a aproximar seus interesses individuais a outros interesses individuais que lhe sejam

⁷⁵² MELLO, op. cit., p.17.

⁷⁵³ MELLO, op. cit., p. 18.

⁷⁵⁴ MELLO, loc. cit.

⁷⁵⁵ Cf. MANCUSO, op. cit., p. 30-31.

compatíveis, “com vistas à proteção mútua e melhoria das possibilidades de sucesso para todos”.⁷⁵⁶

O processo de formação de interesses coletivos é, pois, instintivo e derivado de impulso natural, contínuo, constante e inevitável, além de ostentar um componente de funcionabilidade, já que interesses são mais bem exercitados na forma coletiva.⁷⁵⁷

Neste sentido a indagação e a resposta incisiva de Rousseau:

De minha parte, sempre me espanto por não reconhecerem um indício tão simples ou que tenham a má-fé de não concordar a seu respeito. Qual é o fim da associação política? É a conservação e a prosperidade de seus membros.⁷⁵⁸

Por isso o alerta doutrinário:

[...] afigura-se inútil o ignorar ou o minimizar os interesses coletivos e os grupos; isso seria, ao mesmo tempo, desconhecer a natureza humana e lutar contra o inevitável. Atualmente, assiste-se a uma verdadeira “divisão do trabalho”, pelo critério do elemento predominante: os interesses privados, para os indivíduos, os interesses coletivos, para os grupos, o interesse público, para o Estado. Cabe ao Estado “aceitar” essa “entourage”, conviver com ela, deixar que ela lhe facilite a gestão da coisa pública, ao invés de combatê-la. E sobretudo, cabe ao Estado ter presente que esses três planos não formam compartimentos estanques, mas, ao contrário, eles se interagem e se influenciam mutuamente: daí a necessidade de critérios político-administrativos flexíveis, como reclama a doutrina.⁷⁵⁹

Verifica-se assim forte conotação de interpenetração entre “coletivo” e “individual”, que culminou por exacerbar o primeiro, ante a anexação de áreas tradicionalmente afetadas ao “particular”.⁷⁶⁰

⁷⁵⁶ MANCUSO, op. cit., p. 31.

⁷⁵⁷ ARISTÓTELES, op. cit. p. 13: “É evidente, pois, que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade, e que aquele que, por instinto, e não porque qualquer circunstância o inibe, deixa de fazer parte de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem. Tal indivíduo merece, como disse Homero, a censura cruel de ser um sem família, sem leis, sem lar”.

⁷⁵⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discursos sobre a ciência e as artes. trad. Lourdes Santos Machado; introdução e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores), p. 98.

⁷⁵⁹ MANCUSO, op. cit., p. 32.

⁷⁶⁰ MANCUSO, op. cit., p. 35.

Tal fenômeno foi cautelosamente anotado por Tércio Sampaio Ferraz Júnior e adjetivado como sendo “publicização do direito”:

[...] a sociedade de massas é uma sociedade que tende a uma publicização do direito e mais a mais a uma estatização crescente do direito. E toda vez que se tenta criar condições para a pessoa ou os grupos se manifestarem, as dificuldades são bastante grandes [...] Acho que na discussão de direitos difuso, é preciso ter cuidado, para saber se estamos realmente falando de direitos, no sentido tradicional, ou se estamos simplesmente julgando a distribuição dos riscos dentro da sociedade.⁷⁶¹

A preocupação assim manifestada, mereceu alentado e convincente esclarecimento doutrinário.

Para Mancuso, o ponto esclarecedor situa-se na identificação do “elemento preponderante” frente ao caso concreto, tomado como indicativo do método de interpretação:⁷⁶²

É individual o interesse cuja fruição se esgota no círculo de atuação de seu destinatário. Se o interesse é bem exercido, só o indivíduo se beneficia; caso contrário, só ele suporta os encargos. Assim se passa, por exemplo, com interesse do credor em receber seu crédito. [...] quer dizer: a qualificação para o seu exercício é atribuída ao seu portador: o Estado, conforme o caso, não se interessará ou não poderá impedir aquele exercício.

E conclui, sustentando que situando-se os interesses individuais na base do conceito de “direito subjetivo”, o resultado será a fusão entre este e a “proteção estatal que o chancela e garante, nos casos em que aquele interesse corresponde aos valores “escolhidos” como os mais relevantes em determinada coletividade”.⁷⁶³

Péricles Prade, por sua vez, adiciona consistente argumentação, centrada na identificação do regime jurídico a que o interesse estará subjugado, como o ponto nevrálgico e identificador, capaz de elucidar a preocupação de Ferraz Júnior, porquanto através de tal identificação torna-se possível apartar os interesses públicos diversos

⁷⁶¹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Participação no Painel de Debates. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.) A tutela dos interesses difusos. São Paulo: Limonad. 1984. p. 156-157.

⁷⁶² MANCUSO, op. cit., p. 35.

⁷⁶³ MANCUSO, op. cit., p. 38.

daqueles interesses públicos próprios:

Entendo que o critério formal, caracterizado pela sujeição de determinado interesse ao regime jurídico de direito público, constitui uma das denotações insubstituíveis do conceito de interesse público. Se for excluído, incidir-se-á no domínio do contingente e do imponderável. Há que ser deslocado o debate para o território do direito administrativo, cuja doutrina se expande sobre o conceito de interesse público. Pode-se pensar num regime jurídico próprio de direito administrativo ou, em termos mais amplos, num regime jurídico de direito público.[...] Como será visto em frente, alguns desses casos duvidosos podem ser descartados da esfera dos interesses públicos e aninhados no círculo dos interesses coletivos, distintos dos interesses públicos próprios.⁷⁶⁴

4.15 Da razão da distinção entre interesses coletivos e difusos

Preliminarmente, colhe-se que antes do advento da Constituição de 1988, as expressões interesses coletivos e interesses difusos foram utilizadas, pela doutrina pátria, como sinônimas.⁷⁶⁵

Promulgada a nova Carta Política, a discussão tomou outro rumo. Com efeito, enuncia em sua parte final o art. 129, III, da

⁷⁶⁴ PRADE, op. cit., p. 36-37.

⁷⁶⁵ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ. Edis; NERY JÚNIOR, Nelson. A Ação Civil Pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 57, 218 p. Nota n. 26. “ Utilizamos neste trabalho, indiferentemente, como sinônimas, as expressões interesse “difuso”, “coletivo”, “de grupo”, “meta” ou “supra-individual”. Há, no entanto, em doutrina, tentativas respeitáveis de distinguir esses conceitos. Confira-se, a respeito, Anna de Vita (La tutela degli interessi collettivi, in La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato, p. 350). [...] Era para nós indiferente até aqui distinguir as eventuais categorias dos interesses de grupo, uma vez que adotamos como premissa a consideração de que todos eles são suscetíveis de defesa por intermédio da ação civil pública. Parece, no entanto, conveniente referir, ainda que de passagem, a distinção sugerida por muitos entre os conceitos de interesse difuso e interesse coletivo. O próprio Barbosa Moreira sugere essa separação ao mencionar certos grupos de pessoas com referência às quais é possível identificar uma relação-base de que participam os membros do grupo e um interesse derivado que para cada um dos membros nasce daquela relação, mas que com ela não se confunde. Essa hipótese, que seria a do interesse coletivo, aparta-se então daquela referida no texto imediatamente acima, de inexistência da relação-base, em que o conjunto dos interessados apresenta contornos fluidos, móveis, esbatidos, a tornar impossível, ou quando menos superlativamente difícil, a individualização exata de todos os componentes, hipótese esta do interesse difuso (A ação popular... , in Temas, cit, p. 111-3”.

Constituição de 1988, a legitimação do Ministério Público para a propositura de ação civil pública, direcionada à proteção de quaisquer interesses públicos e coletivos.

Sublinhou Édís Milaré,

ao colocar no texto, lado a lado, interesses difusos e interesses coletivos, usando a conjunção aditiva e, em lugar da alternativa ou, evidentemente não tomou as expressões como sinônimas, mas como realidades diversas, ou melhor, como espécies diversas.⁷⁶⁶

A distinção, e na forma como foi enunciada no texto constitucional, importa em sérios e relevantes reflexos em relação ao objeto e titularidade do instrumento processual de que trata (ação civil), porquanto fundamenta a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública para a defesa de interesses coletivos da órbita privada, obviamente quando tais interesses transcenderem um mero interesse grupal e se aninharem no amplo sentido da expressão interesses sociais.

Em ambas as hipóteses, a distinção se presta para arredar interposição de argumentação ordinária e individualista, pertinente à problemática processual civil, relativa ao litisconsórcio e intervenção de terceiros, eis que, se presentes os dados fáticos ou jurídicos que a sustenta (a distinção), o caso será sempre de especial tutela da jurisdição.

4.16 Do interesse coletivo propriamente dito e do interesse individual homogêneo

Objetivando apartar um conceito juridicamente válido de interesse coletivo, necessariamente é preciso arredar acepções próximas, porém inaplicáveis em sede de interesses metaindividuais.

Primeiramente, urge insistir que a soma de interesses que conduziram à formação de grupo, como entidade autônoma, não resulta em derivação de coletividade, na acepção do interesse geral.

⁷⁶⁶ MILARÉ, Édís. A ação civil pública na nova ordem constitucional. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 29-30, 206 p.

Isto porque, o interesse que norteará a atuação da entidade convergirá para aquele de acepção restrita, de interesse próprio da pessoa moral ou do grupo em si mesmo, denominado “social”, ou mesmo “pessoal do grupo”, ao invés de coletivo.

Exemplificando, quando uma sociedade civil sem fins lucrativos firma contratos civis, age movida por seus interesses pessoais, normalmente patrimoniais.

A simples justaposição de interesses individuais também não os transforma em coletivos, justamente porque na essência permanecem individuais, porquanto o que de fato ocorreu foi alteração no modo de seu exercício, já que sempre será possível fazer-se coletivamente aquilo que se pode fazer individualmente.

O que a doutrina assinala como alicerce da noção de “interesse coletivo” é a ocorrência de “síntese” de interesses individuais e não simples adição:

Aqui o quadro se altera nitidamente. Não se trata da defesa do interesse pessoal do grupo; não se trata tampouco, de mera soma ou justaposição de interesses dos integrantes do grupo; trata-se de interesses que ultrapassam esses dois limites, ficando afetado a um ente coletivo, nascido a partir do momento em que certos interesses individuais, atraídos por semelhança e harmonizado pelo fim comum, se amalgamam no grupo. É a síntese, antes de mera soma.⁷⁶⁷

Péricles Prade, aduz o seguinte:

O interesse coletivo, entretanto, não envolve o homem-unidade, mas, tão-só, como órgão integrante de associações ou corporações (uti socius). Dirige-se o interesse coletivo aos fins institucionais dos grupos, transcendendo a multiplicidade dos interesses individuais de seus componentes. [...] é que os interesses coletivos são os pertinentes aos fins institucionais de determinada associação, corporação ou grupo intermediário, decorrendo de um prévio vínculo jurídico que une os associados, sujeitando-se a regime jurídico portador de características peculiares.⁷⁶⁸

⁷⁶⁷ MANCUSO, op. cit., p. 40.

⁷⁶⁸ PRADE, op. cit., p. 43 e 46.

Ada Pellegrini Grinover agrega mais o seguinte pensamento:

[...] Já por interesses coletivos entendem-se os interesses comuns a uma coletividade de pessoas e apenas a elas, mas ainda repousando sobre um vínculo jurídico definido que as congrega. A sociedade comercial, o condomínio, a família dão margem ao surgimento de interesses comuns, nascidos em função da relação-base que congrega seus componentes, mas não se confundindo com os interesses individuais. Num plano mais complexo, onde o conjunto de interessados não é mais facilmente determinável, embora ainda exista a relação-base, surge o interesse coletivo do sindicato, a congregar todos os empregados de uma determinada categoria profissional.⁷⁶⁹

O momento inicial desta configuração é marcado pela aglutinação, despojada do sentido egoístico individual. Ainda que o fruto do esforço venha a beneficiar individualmente àqueles que dele participaram, para configurar o coletivo, o fim almejado necessariamente deverá atingir e beneficiar reflexamente terceiros, transcendendo assim a combatida mera aglutinação de interesses individuais, já que revelam profundas aspirações e reivindicações sociais.

Insiste a doutrina em afirmar que o interesse coletivo é assim adjetivado porque atinge uma categoria determinada ou determinável de indivíduos, não apresentando importância se o vínculo que as une é fático comum ou jurídico básico, porque em ambas as hipóteses “temos grupos determinados ou determináveis de pessoas, unidas por um interesse compartilhado por todos os integrantes de cada grupo”.⁷⁷⁰

A assertiva põe em relevo a questão pertinente ao portador adequado, como resultante de um mínimo de organização.⁷⁷¹

Dúvida não há em relação ao mínimo organizacional, quando presentes os requisitos que marcam o interesse coletivo em sentido estrito, apontados no art. 81, parágrafo único, II, do Código do Consumidor, já

⁷⁶⁹ GRINOVER, op. cit., p. 30.

⁷⁷⁰ Cf. MAZZILLI, op. cit., p. 22.

⁷⁷¹ MAZZILLI, op. cit., p. 44: “Daí, poder-se afirmar que o traço distintivo básico do interesse coletivo é a “organização”. Sem um mínimo de organização, os interesses não podem se “coletivizar”, não podem se aglutinar de forma coesa e eficaz no seio de um grupo determinado. [...] é claro que se está a exigir um certa organização, um mínimo de organização, porque, a carregar-se demasiadamente nesse requisito, se correria o risco de “sufocar” interesses potencialmente coletivos, ainda emergentes,

que no dizer legal este se caracteriza quando presentes interesses “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”.

Este mínimo organizacional, não obstante, também pode incidir ou derivar de ocasião, quase ad hoc, e especialmente como mecanismo de facilitação de acesso à Justiça. É o que se percebe frente à inovação terminológica e finalística emergente dos interesses individuais homogêneos, definidos, nos termos de art. 81, parágrafo único, III, do Código do Consumidor, como “os decorrentes de origem comum”. Ainda que dispensado o requisito de ligação entre partes por relação jurídica base, ainda assim os interesses como tal catalogados também são coletivos, posto que em sentido lato, mas sem qualquer direcionamento secundário ou intermediário. Mesmo que o mínimo organizacional seja derivado de “origem comum” ocasional, ainda assim trata-se de interesse passível de proteção jurisdicional, sem diferenças em relação o interesse coletivo em sentido estrito.

4.17 Dos interesses difusos

A primeira característica anotada pela doutrina em relação ao interesse difuso é a pertinente ao seu aspecto de ser comum a uma categoria de pessoas, sem que se possa determinar com precisão quais e quantos são os indivíduos que se encontram a ele atrelado, porque seus titulares encontram-se dispersos na coletividade.⁷⁷²

Ao examinar a questão Mauro Cappelletti sustentou que para a correta apreciação dos aspectos e desdobramentos jurídicos do tema, é necessário o exame da sua base, representada pela análise da questão social, devendo ainda o intérprete flexibilizar os esquemas dogmáticos e puristas tradicionais.⁷⁷³ Assim, no dizer do mestre, o problema social dos

apresentando uma incipiente organização; e, com isso, se perderia uma boa parte do fenômeno coletivo, quiçá a mais rica, porque espontânea”.

⁷⁷² Cf. MAZZILI, op. cit., p. 21.

⁷⁷³ CAPPELLETTI, op. cit., p. 16.

interesses difusos corresponde à primeira característica da sociedade moderna e contemporânea, qual seja, o fenômeno de massa.⁷⁷⁴

A tudo agrega-se o outro fenômeno típico, representado pelo crescimento explosivo das cidades, trazendo consigo toda espécie de abusos e vícios, comprometimento das belezas naturais e culturais, de conseqüência negativas a toda a sociedade.

Sucedo que, a despeito dos aspectos positivos da Sociedade contemporânea, os reflexos negativos atingem, porque difusos, além do indivíduo, indistintamente a massa de componentes da sociedade.

Diante de tal realidade, que Cappelletti adjetivou como “de importância extraordinária, sem precedentes na história do homem”⁷⁷⁵, a reação social em tema de proteção contra tais efeitos difusos, importa na compreensão de que trata-se de interesse fragmentado, eis que não são individuais, privados, mas pertinentes a grupos, categorias, massas e classes da sociedade.

Aduz Cappelletti:

O interesse difuso, na medida em que a lei substantiva o transforma em direito, não é privado, nem público, Nem completamente privado, nem completamente público. Pensemos no ar que respiramos. O ar que respiramos não é meu, nem seu, é de todos e de ninguém, ao mesmo tempo. Não é de um indivíduo, nem do Estado. É algo distinto, *sui generis*, coletivo. Pensemos, ainda uma vez, no fenômeno do consumidor. Quando

⁷⁷⁴ CAPPELLETTI, loc. cit.: “Do ponto de vista econômico — olhemos a economia da sociedade industrial — tipicamente a produção é uma produção de massa, não mais uma produção artesanal. Comércio de massa: consumo, tipicamente de massa. Vivemos, marcadamente, em uma economia cuja preocupação, trabalho, comércio, consumo se caracterizam por esse aspecto massivo. A empresa, industrial ou comercial, e toda e qualquer empresa econômica, é, cada vez mais, vasta, a tal ponto que, hoje, um típico aspecto de nosso mundo é o das empresa multinacionais. O problema social reflete o mesmo fenômeno. Intervenção global do Estado na economia, em direção ao Estado de welfare, o Estado promocional, que impõe, inquire, consulta — intervenções de todo o tipo. Seja o Estado de welfare, seja o Estado do assim chamado socialismo real, Isso significa que o ato de uma pessoa ou de uma empresa, de um grupo, envolve efeitos, produz efeitos que atingem uma quantidade enorme de pessoas e de categorias. As conseqüências dessa característica da sociedade contemporânea são óbvias, todo o dia as testemunhamos. O problema, por exemplo, da poluição. é suficiente uma emissão de fumaça, ou dejetos industriais, de parte de uma fábrica, para que um rio, um lago, um trecho de mar, ou de ar, sofra conseqüências negativas. A poluição é uma típica conseqüência, negativa, da espécie de produção que caracteriza nossa sociedade industrial, pós-industrial, contemporânea”.

⁷⁷⁵ CAPPELLETTI, op. cit., p. 17.

uma lesão é produzida em forma massiva, de massa, não apenas eu sendo consumidor, mas muitos, muitos outros sendo consumidores também, e meu direito, minha lesão, não passa de um fragmento do dano total. Eis o ponto, jurídico de partida. Interesses difusos, interesses fragmentários, não são totalmente privados, nem inteiramente públicos.⁷⁷⁶

Daí a dificuldade em definir “interesse difuso”, objetivando delimitar-lhe o alcance.

Ferraz, Milaré e Nery Júnior, o fizeram, levando em consideração dois desdobramentos: um considerando a titularidade de tal interesse; outro em relação ao seu objeto:

A nota característica do interesse difuso está na sua titularidade ativa: não tem ele por titular uma só pessoa, nem mesmo um grupo bem determinado de pessoas. Numa conceituação mais preocupada com a simplicidade do que com a precisão, poderíamos dizer que interesse difuso é aquele concernente a todo o grupo social, a toda a coletividade, ou a uma parcela significativa desta.[...] Se essa mesma relação, porém, for analisada sob a ótica do seu objeto, verificar-se-á que no caso do interesse difuso o vínculo se estabelece entre o grupo social, ou parte dele, e um bem que poderíamos chamar de público ou coletivo, como a integridade do ar e das águas, a preservação do patrimônio histórico, ou, de modo mais genérico, a boa qualidade de vida. Sob esse ângulo, portanto, conceituamos o interesse difuso em um bem necessário para toda a coletividade.⁷⁷⁷

Mancuso marca a definição pelo cunho da impessoalidade:

Os interesses difusos pertencem ao gênero “interesses meta ou supraindividuais”, aí compreendidos aquele que deparam a órbita individual, para se inserirem num contexto global, na “ordem coletiva”, lato sensu. Nesse campo, o primado recai em valores de ordem social, como o “bem comum”, a “qualidade de vida”, os “direitos humanos” etc. Os conflitos que aí podem surgir trazem a marca da impessoalidade, isto é, discute-se em torno de valores, de idéias, de opções, fazem-se escolhas políticas; não está em jogo a posição de vantagens de A em face a B, e sim, cuida-se de aferir qual a postura mais oportuna e

⁷⁷⁶ CAPPELLETTI, op. cit., p. 18-19.

⁷⁷⁷ FERRAZ; MILARÉ; NERY JÚNIOR, op. cit., p. 56.

conveniente dentre um leque de alternativas, aglutinadas nos diversos grupos sociais interessados, naquilo que se pode chamar com a doutrina italiana, “conflituosidade intrínseca”.⁷⁷⁸

Péricles Prade, antes de formular o conceito, aponta as características do interesse difuso da seguinte forma:⁷⁷⁹

a) ausência de vínculo associativo. Se presente o vínculo associativo a *affectio societatis*, como sucede nos interesses do grupo familiar ou nos interesses empresariais e corporativos, não se falará de interesses difusos. Estar-se-á no pólo dos interesses coletivos, *tout court*.

b) Alcance de uma cadeia abstrata de pessoas. Assim, não se circunscrevem à determinada pessoa ou a pessoas, concretamente consideradas. Enfim, não se limitam a certos indivíduos. A lesão não é circunscrita, vale dizer, possui efeitos que se ampliam em graus sucessivos e abrangentes, disseminando-se por extensão. [...] Os indivíduos são indeterminados devido à não circunscrição da lesão [...].

c) A potencial e abrangente conflituosidade. Essa “conflituosidade”, abrangente, é herdeira das verticais mutações da sociedade tecnológica da produção e consumo de massa, pois, provocaram tanto o surgimento da macro-empresa moderna, quanto uma crescente e onipresente atuação estatal. [...] Mas não é só essa ingente e multimoda atuação estatal que se situa na base da conflituosidade abrangente dos interesses difusos. Cumpre indicar o impacto da tecnologia nas relações sociais [...] Em suma, as transformações sociais profundas resultantes das extraordinárias inovações tecnológicas promovidas pelas empresas modernas.

d) Ocorrência de lesões disseminadas em massa. Interesses que, em última análise, sendo intrinsecamente individuais, assumem, não obstante, configuração de interesses difusos, sempre que passíveis de lesões disseminadas, propagando-se numa determinada coletividade e atingindo com seus efeitos danosos em massa uma série aberta de criaturas[...].

e) Vínculos fáticos entre os titulares dos interesses. [...] os titulares dos interesses difusos se ligam apenas mediante vínculos essencialmente fáticos, por mera identidade de situações, e, não, por vínculos associativos, estes, ao contrário, sempre presentes nos interesses coletivos tradicionais em virtude de sua natureza corporativa. É importante anotar, ainda que não se falou inexistência de vínculo jurídico, mas em ausência de vínculo associativo.

E conclui Prade, formulando o seguinte conceito:

Interesses difusos são os titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões

⁷⁷⁸ MANCUSO, op. cit., p. 105-106.

⁷⁷⁹ PRADE, op. cit., p. 48-55.

disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro de abrangente conflituosidade.⁷⁸⁰

Ada Pellegrini Grinover, argüi fatores conjunturais e genéricos, aliados a fatos acidentais e mutáveis, para concluir também que a marca primordial do interesse difuso repousa na titularidade e no seu objeto, marcado pela impossibilidade de divisão:

[...] compreende interesses que não encontram apoio em uma relação-base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre as pessoas a fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a dados de fato freqüentemente acidentais e mutáveis. [...] Trata-se de interesses espalhados e informais à tutela de necessidades, também coletivas, sinteticamente referidas à qualidade de vida.[...] Decorre daí que duas notas essenciais podem ser destacadas, nesses interesse ditos difusos. Uma, relativa à sua titularidade, pois pertencem a uma série indeterminada de sujeitos. [...] Outra, relativa ao seu objeto, que é sempre bem coletivo, insuscetível de divisão, sendo que a satisfação de um interessado implica necessariamente a satisfação de todos, ao mesmo tempo em que a lesão de um indica a lesão de toda a coletividade.⁷⁸¹

4.18 Da lesão ao patrimônio paisagístico e estético e sua difusidade

O tema apresenta-se controvertido, mormente diante dos desdobramentos pertinentes às responsabilidades por danos ao patrimônio paisagístico e estético.

Nasce a controvérsia especialmente diante do teor do art. 1º, inc. III, da Lei 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, em cotejo com os ditames da Lei 6.938/81, que versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Com efeito, o pré-falado inc. III, menciona como objeto da Ação Civil Pública danos morais e patrimoniais a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A dúvida é alimentada pelo teor do art. 14, § 1º da Lei 6.938/81 que assinala que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados, por sua

⁷⁸⁰ id. p. 56.

⁷⁸¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. In A tutela dos Interesses ., op. cit., p. 30.

atividade, frente aos conceitos de meio ambiente e poluidor, estampados na mesma lei.

Preconiza o art. 3º, I da Lei 6.938/81, que entende-se por 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”.

Por outro lado, reza o inciso IV do mesmo art. 3º, que entende-se por poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. E por fim — art. 3º inc. II — que entende-se por degradação da qualidade ambiental “a alteração adversa das características do meio ambiente”.

A base desta dicção legal, num primeiro momento, deixa transparecer que patrimônio artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico não é “ambiental”, porquanto a dificuldade centra-se em firmarem-se atividades poluidoras nessa esferas.

Não obstante, dizeres doutrinários apontam e exemplificam satisfatoriamente possibilidades concretas de lesão a esses valores;

[...] os demais valores constantes do inciso III — históricos, turísticos e paisagísticos — bem podem ser objeto de ação poluidora no sentido mais amplo do termo: a “pichação” das paredes das casas de um cidade tombada pelo patrimônio histórico, é uma forma de poluição visual, que prejudica esse sítio histórico; o desmatamento da floresta que abriga a nascente de uma cachoeira que é atração turística de uma cidade é um atentado a um interesse turístico relevante, na medida e, que, propiciando a diminuição do volume das águas, empobrece o espetáculo natural; do mesmo modo, a colocação de out doors nas proximidades de um belvedere, atenta contra um valor paisagístico, na medida que “esconde” das pessoas a existência da bela paisagem.⁷⁸²

Em coro a jurisprudência:

Ação civil pública. Restauração de área livre, de lazer do povo, prejudicada por iniciativa administrativa tendente à construção

⁷⁸² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p.162-163, 210 p.

de monumento lesivo à unidade e simplicidade da paisagem. Demanda procedente. Sentença mantida em reexame.⁷⁸³

Paulo Affonso Leme Machado sublinha a aproximação conceitual ao afirmar que:

[..] uma ampla, contínua e profunda relação das noções de ambiente (item I do art. 1º) e os bens e direitos protegidos no item III do art. 1º, ambos da Lei 7.347/85.⁷⁸⁴

O conceito de arte, de estética, de história, de turismo e de paisagem deve ser somado ao conceito de valor desses bens e direitos. [...] O valor turístico de um local ou de uma área poderá ser mensurado pelo número de visitantes já atraídos para o bem a defender ou pela função educativa ou de lazer que o local posa vir a oferecer. A paisagem merecerá ser protegida, em muitos casos, pelo seu próprio conteúdo ou pela sua beleza cênica.⁷⁸⁵

Convém adicionar mais alguns argumentos.

O primeiro, diz respeito à dicção da Lei 6.938/81. Isto porque faz a lei expressa referência às condições estéticas do meio ambiente como passíveis de degradação, nos termos do art. 3º, inc. III, letra “d”. Ora, o valor paisagístico, sem dúvida, está aí incluído.

Ademais, conforme ressaltamos alhures, adotou o legislador brasileiro, ao conceituar meio ambiente privilegiando a vida em todas as formas, a noção ampla, composta pelo patrimônio natural, cultural e artificial, razão do perfeito enquadramento e inclusão de valores estéticos e paisagísticos, como valores defensáveis independentemente da declaração administrativa ou legal específica de suas existências.

Sobre a questão, assim se manifesta a jurisprudência:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA — Obrigação de não fazer — Preservação da construção de edifício — Valor histórico e

⁷⁸³ Acórdão prolatado no Reexame Necessário n. 589002591, 2ª Câmara Cível, Bagé. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relator, Des. Mário Rocha Lopes, publicado na Rev. Jur. T.J.E.R.G.S. n. 139, p. 70-72.

⁷⁸⁴ Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ação civil pública (ambiente, consumidor, patrimônio cultural) e tombamento. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 48, 132 p.

⁷⁸⁵ MACHADO, op. cit., p. 16.

arquitetônico — Lei a respeito não aprovada — irrelevância — Interesse público que pode ser defendido como realidade social — Reconhecimento de sua existência que pode ser feito pelo Poder Judiciário, não sendo privativo do órgão Legislativo ou Administrativo — Sentença anulada — Prosseguimento do feito ordenado — Recurso provido.⁷⁸⁶

De muita valia para o esclarecimento da questão a lição da doutrina italiana, em especial a definição de meio ambiente (na Itália apenas ambiente), formulada por Giannini:

a) o ambiente como modo de ser global da realidade natural baseada num dado equilíbrio de seus elementos-equilíbrio ecológico, que se retém necessário e indispensável, em relação à fruição da parte do homem, em particular à saúde e ao bem estar físico; o ambiente enquanto ponto de referência objetivo dos interesses e do direito respeitante à repressão, e prevenção de atividades humanas dirigidas a perturbar o equilíbrio ecológico, convertendo-se o dano ao ambiente em dano ao próprio homem; b) o ambiente como uma ou mais zonas circunscritas do território, consideradas pelo seu peculiar modo de ser e beleza, dignas de conservação em função ao seu gozo estético, da sua importância para a investigação científica, ou ainda pela sua relevância histórica: isto é, o ambiente enquanto soma de bens culturais, enquanto ponto de referência objetiva dos interesses e do direito à cultura; c) o ambiente como objeto de um dado território em relação aos empreendimentos industriais, agrícolas e dos serviços: isto é, o ambiente enquanto ponto de referência objetivo dos interesses e do direito urbanístico respeitante ao território como espaço no qual se desenvolve a existência e a atividade do homem na sua dimensão social.⁷⁸⁷

Se dúvidas existiram, foram elas inteiramente espancadas pelo teor da Constituição Federal de 1988, especialmente pela dicção estampada no art. 216, alhures transcrito, ao especificar as variáveis de composição do patrimônio cultural brasileiro.

Releva aduzir teor dos parágrafos 1º e 4º do art. 216 da Constituição Federal, os quais, respectivamente, preconizam que “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de

⁷⁸⁶ Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Oitava Câmara Civil. Apelação Cível nº 95.285-1 — Ribeirão Preto — Rel. Des. Jorge Almeida, j. 28.3.88, acórdão publicado na RJTJESP, v. 114, p. 38.

⁷⁸⁷ GIANNINI, Massimo Severo. Apud ANTUNES, op. cit., 1989, p. 45.

acautelamento e preservação (rol aliás eminentemente exemplificativo diante da indeterminação desta última expressão) e ainda que os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei”.

Diante da afirmação constitucional de existência de um patrimônio de titularidade da Nação brasileira contraditório seria negar a sua difusidade.

Ademais, o patrimônio paisagístico e estético, está exposto a toda a sorte de poluição, na acepção mais ampla do termo, seja ela material ou imaterial.

Assim, por exemplo, quando um derramamento de óleo atinge as praias; quando o fervor edilício deteriora a vocação turística de uma cidade; quando os desmatamentos ilegítimos contribuem para desconfigurar o patrimônio natural; quando o Estado se omite na destinação tecnicamente correta dos esgotos domésticos; quando a poluição visual atinge irreversivelmente a harmonia da paisagem. Enfim, tantas são as hipóteses que torna-se impossível descrevê-las na totalidade.

Por derradeiro, é preciso atentar para a lição de Sergio Ferraz:

O fundamental é que desde já nos conscientizássemos de que o patrimônio ambiental, bem ao contrário do que dizem os juristas e algumas leis, não é “res nullius”, mas “res ommium” — coisa de todos. Todos temos interesse jurídico na preservação do ambiente. Por isso, todos temos, reconhecido pela ordem jurídica, direito subjetivo à tutela ambiental. Assim, devemos promover a atuação tutelar do Poder Judiciário, ou dos agentes administrativos, sempre que percebermos a existência de uma agressão contra a sanidade do ambiente, em que estamos vivendo.⁷⁸⁸

Caracterizados os valores coletivos, no dizer de Bittar Filho, o passo seguinte é enquadrá-los em categoria maior, qual seja o fenômeno cultural.⁷⁸⁹

Novamente Miguel Reale:

[...] Sobre uma ordem e coisa naturalmente dadas, o homem constitui um segundo mundo, que é o mundo da cultura.

⁷⁸⁸ FERRAZ, Sergio. Responsabilidade civil por dano ecológico. In Revista de Direito Público, n. 49-50. p. 34-41.p. 35.

⁷⁸⁹ BITTAR FILHO, op. cit., 1994, p. 51.

Pensando no mundo do homem primitivo ou no de nosso dias, imediatamente se verifica que o homem, valendo-se dos conhecimentos obtidos no mundo do ser, nos nexos causais que ligam fenômenos, pode subordinar conhecimentos neutros a fins que não estavam nos fenômenos explicados, mas que o homem soube compreender e integrar em sua existência, como inovador da natureza. Só homem é um ser que inova, e é por isso que só o homem é capaz de valor. No fundo, chegaremos à conclusão de que o problema do valor reduz-se à própria espiritualidade humana. Há possibilidade de valores porque existe liberdade espiritual, possibilidade de escolha de constitutiva de bens.⁷⁹⁰
791

O pensamento de Carlos Alberto Bittar:

A preocupação com valores coletivos é a tônica no pensamento de nosso século, tendo atentado contra o patrimônio cultural da própria humanidade (violência contra a obra-prima “Pietà”) gerado, inclusive em organismos internacionais especializados, movimento de defesa, bem como expedição de legislação própria no direito interno dos Estados: nesse sentido, a crescente atuação em defesa do patrimônio histórico e cultural, do folclore, do meio ambiente e de outros tantos valores sociais, em que se destacam leis especiais editada, tanto no exterior, como em nosso país.⁷⁹²

Depois dessas considerações, o passo seguinte é a especificação dos valores coletivos.

Bittar Filho de início menciona a primazia dos valores constantes no art. 1º, incisos, I a IV, da Lei 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, devendo ser sublinhado que o rol original foi acrescido pela redação lhe determinou o art. 53, do Estatuto da Cidade:⁷⁹³

Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da

⁷⁹⁰ REALE, Miguel, op cit., 1962, p. 189-190.

⁷⁹¹ Ainda Cf. Miguel Reale: “A cultura é um patrimônio de bens que o homem acumula através da história, mas não é apenas um cabedal de bens. O ser humano por si mesmo burila-se ou aprimora-se em seus atos mais naturais. Cremos que o homem assinala um processo de aprimoramento crescente através das idades. O homem civilizado, o homem culto, reveste-se de certa “dignidade” ao realizar os atos mais naturais da vida, enriquecido de algo denunciador de um aperfeiçoamento do seio da espécie, em contraste com a rude animalidade do homem primitivo. Temos, assim, de chegar à convicção de que não é cultura apenas o produto da atividade do homem, porque também é cultura a atividade mesma do homem, enquanto especificamente humana. A maneira de ser, de viver, de comportar-se, em uma palavra, a conduta social, é um dos elementos componentes da cultura, como é cultura um utensílio culinário, ou um avião de bombardeio”. REALE, op cit, 1962, p.199.

⁷⁹² BITTAR, op. cit., p. 46, nota 51.

⁷⁹³ BITTAR FILHO, op. cit., 1994, p. 52.

ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio ambiente:

II – ao consumidor;

III- à ordem urbanística

IV- aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico:

V- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo

Por outro lado, evidente que o rol de valores assim transcrito, não é exaustivo, conclusão amparada pela redação do inciso V retro, que menciona ser objeto da ação civil pública “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

Os valores assim descritos foram integralmente acolhidos pela Constituição Brasileira de 1988, cujos dispositivos pertinentes vale transcrever:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- preservar as florestas, a fauna e flora;

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

[...]

VI- florestas, caça, pesca, 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;

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

[...]

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

E ainda, com relação à Ação Popular:

Art. 5º [...]

[...]

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, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência

Noutro vértice, Bittar Filho passa a destacar interessante posicionamento, ao aduzir o valor coletivo da honra.

Assim, aduz que a honra do ponto de vista individual significa o valor moral íntimo do homem, como a estima dos demais, ou mesmo a consideração social e consciência da própria dignidade. A honra então, será entendida como valor íntimo e moral do homem, pressuposto básico, derivado da boa fama, de progresso no social, além de fonte de elevada satisfação espiritual. A honra individual também ser bipartida em objetiva, isto é, a reputação e o respeito de que se desfruta no meio social em que se vive, e subjetiva, qual seja a estima que cada qual tem de si mesmo, equivalente a um sentimento pessoal da própria dignidade ou do seu valor social.⁷⁹⁴

Sob o aspecto coletivo, de igual maneira se vislumbra a honra, em ambos os sentidos (objetivo e subjetivo), porque, tal qual os indivíduos, a comunidade é detentora da titularidade de valores coletivos que devem ser respeitados na suas relações com outras coletividades e com os indivíduos; assim como cada homem tem estima de si mesmo, a coletividade também apresenta auto-estima.⁷⁹⁵

⁷⁹⁴ BITTAR FILHO, op. cit., 1994, p. 53.

⁷⁹⁵ Antonio Chaves chama a atenção para a problemática relacionada ao dano moral e a pessoa ficta: “Eis aí tema de grande atualidade, à visa do disposto no art. 5º, X da CF, que declara invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das

Outro valor coletivo indiscutível são os símbolos nacionais, que representam a honra e a dignidade da nossa nação.

O dizer doutrinário:

Símbolos nacionais são emblemas, cantos, distintivos de uma nação. São a figuração viva e perene da alma de um povo, a imagem vibrante e colorida da pátria. São flâmulas, brasões, hinos, insígnias que marcam, representam e distinguem um país e despertam em seu povo gêneros, forte e acendrado sentimento de patriotismo. São estandartes, divisas e canções que lembram feitos gloriosos, expressam nas suas cores, formas e melodias, o sentimento nacional e alimentam, pelo muito que significa, a chama dos mais elevado fervor cívico e da mais terna devoção. Os símbolos nacionais têm uma significação histórica porque atuam nos nossos sentidos como a representação vivia do passado inesquecível de glória e alentadoras conquistas; têm uma significação sociológica porque ligam o homem à sua grei, à sua nação; têm uma significação política porque integram o cidadão, que é a força atuante do Estado, a esta comunidade.⁷⁹⁶

Por outro lado, a dignidade nacional está assentada na finalidade a que se propõe o Estado e nas pessoas que compõem o seu povo, suas tradições, costumes, crenças, história e seus valores, materializados coletivamente nos símbolos nacionais.

Por tudo isso a lição de Bittar Filho:

peçoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorre da sua violação . “Das peçoas” abrangerá também as jurídicas? A opinião da generalidade dos escritores é afirmativa, com exceção de MANZINI, *Tratatto di Diritto Penale*, Vol. VIII, p. 333. Assim, PONTES DE MIRANDA invocando SPECKER e FERRARA: ao adquirir personalidade, as peçoas jurídica adquirem tal direito, que não depende de substrato peçoal físico. ADRIANO DE CUPIS faz ver que ainda que as peçoas jurídicas não possam ter o “sentimento” da própria dignidade, esta pode sem refletir-se na consideração de terceiros. Configura-se, portanto, o bem da honra também no que lhe diz respeito, bem ao qual não pode faltar a proteção penal, pois os dirigentes que sabem orientá-la com exação, colhem no bom conceito de que ela vem a desfrutar, valiosíssimos furtos oriundos da confiança inspirada pela sua conduta. Exclui as sociedades de faro, que não têm personalidade, da atribuição de um direito à honra, encarece que este pode ser mesmo direito a uma fictícia dignidade, muito embora a dignidade peçoal até certo ponto nunca seja fictícia, por corresponder àquele real valor que existe em cada indivíduo humano como tal, para aditar: “De qualquer modo, mesmo esta fictícia dignidade, porquanto é uma aparência da peçoal, constitui uma qualidade da mesma; espelhando-se na opinião de terceiros, projeta-se externamente: mas é sempre uma atribuição da peçoal. A máscara moral qualifica quem a carrega, mesmo se imprime no espírito alheio”. CHAVES, Antônio. *Responsabilidade civil: atualização em matéria de responsabilidade por danos morais*. In: *Revista de Jurisprudência*, ano XLV, v. 231, p. 10-30, jan. 1997. p. 14-15.

⁷⁹⁶ DAMASCENO, Obemor Pinto. In: FRANÇA, op. cit., verbete Símbolos Nacionais II, v. 69, p. 72.

[...] assim, em todos os argumentos levantados, chega-se à conclusão de que o dano moral coletivo é a injusta lesão moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova de culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelos simples fatos da violação (damnum in re ipsa).⁷⁹⁷

Uma clara situação em que pode incidir o dano moral coletivo é como consequência do dano ambiental. Tal raciocínio é amparado pela evidência de que o dano ambiental não se restringe lesão ao equilíbrio ecológico a que se refere o art. 225, “caput” da Constituição do Brasil. Igualmente a lesão ambiental poderá atingir em cheio outros valores da coletividade, ligados intimamente ao dito equilíbrio, como o saúde e o bem-estar da coletividade.

Todavia, é importante declinar as circunstâncias que se prestam à esta responsabilização, para determinar ser indenizável o dano moral ambiental coletivo, em sentido amplo, mormente porque

quando a doutrina civilista assentou as bases da responsabilização por dano moral, não passava pela cabeça de ninguém que, um dia, por força da transformação da sociedade pós-moderna, o sistema normativo viesse a se ocupar da proteção de interesses transindividuais.⁷⁹⁸

Em decorrência, a possibilidade de ressarcimento por ofensa ao patrimônio moral ficava restrita ao sujeito de direito, vinculada com exclusividade à pessoa ofendida.

Nos dias atuais, o natural desenvolvimento da teoria referente aos interesses metaindividuais (no caso difusos e coletivos, visto que os individuais homogêneos admitem proteção por via de ação individual) conduz à reparabilidade por ofensa a patrimônios dessa ordem.

⁷⁹⁷ BITTAR FILHO, op. cit., 1994, p. 55.

⁷⁹⁸ SILVA NETO, Manoel Jorge e. A responsabilidade civil por dano moral difuso e coletivo na justiça do trabalho. In: *Revisas de Direito do Trabalho*, n.103, a.27, jul./set. 2001. Coordenação Nelson Mannrich, p. 103-125, p.112.

De fato, o que não se pode recusar é que a comunidade possua um patrimônio moral que, uma vez atingido, possa ser ensejar a sua indenização, mesmo sabendo-se que os indivíduos integrantes da Sociedade, titulares do interesse difuso ou coletivo desrespeitado não podem se apresentar como beneficiários do valor devido a título de dano moral, o que desnatura a essência do interesse metaindividual.⁷⁹⁹

Para responsabilizar alguém por dano moral, seja difuso, coletivo, ou mesmo individual, o primeiro passo é provar o grave desrespeito, capaz de atingir o patrimônio moral do indivíduo ou da coletividade; não basta o mero constrangimento para tornar possível a reparação, o que torna difícil a indenização.⁸⁰⁰

4.19 As hipóteses de ocorrência do dano moral ambiental e sua responsabilização objetiva

Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção a o fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade, (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico.

O ponto de partida para a conformação do dano moral ambiental coletivo é a determinação clara do valor comunitário lesado, a ponto de configurar uma lesão subjetiva à coletividade.

Deste modo, uma das possibilidades, senão o pressuposto

⁷⁹⁹ SILVA NETO, op. cit., 2001, p. 113.

⁸⁰⁰ Silva Neto menciona, a título de exemplo de dano moral difuso, embora no âmbito da Justiça do Trabalho, a seguinte hipótese: “Veja-se por exemplo, situação em que o empregador, malgrado a determinação contida no art. 93, da Lei 8.213/91 (ver subitem 2.1), não contrata portadores de deficiência, divulgando que assim não o faz por entender serem tais indivíduos “incapazes”, “inaptos” ou inválidos, atribuindo-se acerbos que nem de longe faria recomendável a outros empregados a contratação de empregados em tais condições .O fato de não contratar, não obstante configure grave desrespeito a interesse difuso quando, a par da resistência em admiti-lo, divulgue publicamente que assim não procede por força da incapacidade dos laboristas de exercer qualquer função na empresa. [...] Via de consequência, provada a alegação, há prejuízo do patrimônio moral de todos os indivíduos que possuem limitação física, mental ou sensorial gravemente limitante, mais ainda quando se sabe haver entre elas liame subjetivo tende a reduzir as resistências da Sociedade conservadora contra tudo ou todos que não se encaixem no estereotipo daquilo que se convencionou chamar de “pessoa normal”. SILVA NETO, Manoel Jorge e, op. cit., 2001, p. 122.

básico à sua ocorrência é a ofensa à saúde, ao bem-estar e à qualidade de vida da população, como valores inegavelmente atrelados ao direito fundamental supremo, qual seja o direito à vida com dignidade.

Esses valores, além de expressamente contemplados no art. 3º, III, da Lei 6.938/81, receberam tratamento constitucional, na forma descrita ao longo desse trabalho.

Branca Martins da Cruz chama atenção para o que adjetivou de “dano ecológico puro”.⁸⁰¹

Na sua concepção, uma mesma ação degradadora do ambiente poderá causar diferentes danos ambientais, classificados como pessoais, que podem ser patrimoniais e extra-patrimoniais (morais) e ainda ecológicos. Por exemplo, a poluição de um rio, pode acarretar danos à saúde dos banhistas, desprevenidos, dos consumidores da água contaminada, dos peixes aí pescados, produtos agrícolas cultivados nas suas margens; pode determinar danos patrimoniais aos ribeirinhos, proprietários e agricultores, aos pescadores cuja subsistência dependa do rio e ainda das operadoras de turismo que tenham no rio a sua fonte de negócios; causará também danos ecológicos, relativos à destruição da fauna e flora, bem como em relação à qualidade da água, necessários ao equilíbrio do ecossistema agredido. Nos dois primeiros danos (pessoais, patrimoniais e extrapatrimoniais ou morais), a seu ver, podem incidir tanto na esfera puramente individual ou coletiva, e como tal ressarcíveis pela via da responsabilidade civil.⁸⁰²

São danos disseminados, atingindo grupos de pessoas mais ou menos alargados, cuja número e identificação são marcados por certa indefinição, além da dificuldade na determinação e avaliação exata dos prejuízos. Tamanhas dificuldades existem porque freqüentemente tais danos só atingem valores que justifiquem incômodos generalizados e não individuais exclusivamente, cujos efeitos nocivos, sobretudo em relação à

⁸⁰¹ CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade civil pelo dano ecológico: alguns problemas. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a. 21, n.5, p. 5-41, jan./mar. 1995.

⁸⁰² CRUZ, op. cit., p. 7.

saúde humana, só a longo prazo se revelam.⁸⁰³

4.20 Ecológicos puros sobre a paisagem e aos valores estéticos: hipótese de dano moral puro

Quanto à terceira modalidade de danos ambientais, a autora sob comento sugere adjectivá-los de danos ecológicos puros, inclusive como maneira de distinguí-los dos demais. Neste caso, o dano não incide numa esfera jurídica certa e determinada e de titularidade reconhecida pelo Direito, porque recairá sobre o meio ambiente como valor jurídico autônomo, e sobre coisas, bens e valores inapropriadas ou inapropriáveis individualmente, porque sobre eles não incide o direito de propriedade.⁸⁰⁴

Esses danos, por vezes, surgem isolados e bem visíveis, como por exemplo a extinção de uma espécie, animal ou vegetal. Todavia, noutras ocasiões, esta autonomia, enquanto ressarcível, eis que onde há dano deve haver responsabilidade, apresenta-se de configuração mais problemática, especialmente quando uma mesma ação provoca conjuntamente danos ecológicos puros, pessoais, patrimoniais e extrapatrimoniais (morais) coletivos, situação que, na visão de Branca Cruz, pode tornar duvidosa a sua ressarcibilidade.⁸⁰⁵

E aí está a chave para a solução da ressarcibilidade das agressões perpetradas aos valores estéticos e paisagísticos.

Esses valores, materiais ou imateriais, como o demonstrado ao longo desse estudo, recebem alentado tratamento tanto constitucional quanto ordinário, como sendo de titularidade difusa e coletiva, vinculados ao direito ao ambiente equilibrado e sadio, afirmado como direito fundamental da pessoa humana.

Por isso, Vera Lúcia Rocha Souza Jucovsky acrescenta que esse direito ao ambiente equilibrado e saudável, onde se insere a salvaguarda dos valores paisagístico e estéticos, recebe regime jurídico análogo ao dos direitos, garantias e liberdades públicas, com a natureza de

⁸⁰³ CRUZ, loc. cit.

⁸⁰⁴ CRUZ, op. cit., p. 8.

direito de difuso e principais pontos de sua afirmação localizáveis no Direito Constitucional.⁸⁰⁶

Examinando os valores paisagísticos e estéticos, cuja harmonia e preservação interessa difusamente não só em relação à saúde humana, tanto física como espiritual, mas também como forma de valorização da propriedade, porquanto é inegável que as formas e contornos universais da beleza tornam o ambiente mais aprazível e economicamente mais valorizado se cotejado com as feiúras que o mundo tem.

Releva sublinhar que nessa hipótese incidem o dano ecológico puro, juntamente com danos patrimoniais individuais e coletivos, extrapatrimoniais ou morais, difusos e coletivos.

A paisagem, nada mais do que é marca do homem sobre o meio natural que o circunda e envolve.

Álvaro Mirra, citando Cyrelle de Klemm, Gilles Martin, Michel Prieur e Jean Untemaier, relaciona que nesse sentido a paisagem constitui um conjunto de elementos naturais, semi-naturais construídos, abrangendo plantações, árvores e culturas, como o produto da ocupação humana ao longo do tempo.⁸⁰⁷ No nosso sentir, a este rol deve ser acrescentada especificamente a fauna silvestre ou aquática, como elemento necessariamente indicador da harmonia paisagística e estética, pela riqueza da diversidade biológica.

O objeto da preservação paisagística não é cada um desses elementos separada e individualmente considerados, mas a harmonia que o conjunto deve ostentar, já que uns completam e complementam os outros. Álvaro Mirra sublinha que essas ligações não são necessariamente ecológicas porque o objeto primordial perseguido é estético, razão pela a paisagem é um bem eminentemente cultural.⁸⁰⁸

Portanto, a harmonia estética paisagística incidirá como bem

⁸⁰⁵ CRUZ, loc. cit.

⁸⁰⁶ JUCOVSKI, Vera Lúcia Rocha de Souza. Responsabilidade civil do estado por danos ambientais no Brasil e em Portugal. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, a.3, v.12, p. 26-67, out./dez. 1998. p. 26.

⁸⁰⁷ MIRRA, op. cit., p. 31.

⁸⁰⁸ MIRRA, loc. cit.

inapropriável e como valor ambiental autônomo dos bens que o compõem; por esta razão o dano pertinente poderá ser puro, de um lado, e patrimonial e extrapatrimonial de outro, concomitantemente.

Por exemplo, mesmo nos centros urbanizados é grande a valia das áreas de vegetação natural e plantada. Em primeiro lugar, pelo evidente papel estético reservado ao “verde”, em meio ao burburinho das máquinas e concretos, odores e ruídos da vida moderna. Também é relevante o serviço ecológico que a vegetação desempenha, melhorando o clima e temperatura ao propiciar sombra; reduzindo a poluição aérea pela retenção de partículas de substâncias indesejáveis e ainda como barreira natural de ventos, tempestades, cheiros e barulhos.

Nota-se que esses valores, além de derivados da harmonia da paisagem, de cuja manutenção e preservação dependem, são essencialmente humanos e inapropriáveis individualmente, porque sossego e ar puro, qualidade de vida enfim, por si só, são valores inapropriáveis que não estão à venda no mercado - a não ser como atributos imateriais agregados à propriedade, em locais específicos onde sejam respeitados -, por que integram o rol dos interesses difusos e coletivos de titularidade de todos.

A paisagem urbana é exteriorizada pelo traçado da cidade, suas áreas verdes, e remanescentes de mata, espaço livres e de lazer, como as praças e os parques, pelos estilos e fachadas arquitetônicas e pelo mobiliário urbano, incluindo os cartazes, anúncios e painéis.

Tanto pode ferir e comprometer a harmonia da paisagem a construção e implantação de vias de tráfego intenso e pesado em locais inapropriados, em razão a prevalência de interesses comunitários ao sossego e ao bem-estar, como as constantes alterações de planos diretores, para autorizar a implantação de empreendimentos incompatíveis com zonas tradicionalmente residenciais, a exemplo da verticalização exagerada em pontos destinados à construção unifamiliar e a supressão injustificada de vegetação e de espaços públicos.

O equipamento mobiliário, especialmente o de destinação publicitária, como a colocação abusiva de placas e cartazes nas fachadas,

nas ruas e rodovias, pela agressão visual e psicológica que provocam, além do impacto negativo que causam na estética da cidade.

No meio urbano, freqüentemente ocorre o fenômeno da expansão da cidade em direção às zonas naturais e de reconhecida qualidade paisagística. Nessas situações, o ideal, por parte de legisladores e agentes do poder público, seria considerar a existência dos valores estéticos e paisagístico, como prevalentes sobre a mera destinação imobiliária do solo, objetivando lucro a qualquer preço. Quando tal não acontece, instala-se o dano ambiental.

Uma forma eficiente de resguardo e salvaguarda desses valores é a limitação dos coeficientes de ocupação do solo, altura, gabarito e volumetria das edificações, levando-se em consideração, como ideal, a menor impactação paisagística possível.

Todas as hipóteses aqui aventadas são passíveis de responsabilização, ante a incidência de dano moral, derivado de dano ambiental puro.

Morato Leite, em artigo publicado no jornal Diário Catarinense, de 25 de janeiro de 2002 e reproduzido na Revista de Direito Ambiental, vol. 17, comentado o desastre ecológico derivado do derramamento de óleo na Baía de Guanabara, cuja responsabilidade foi atribuída à Petrobras escreveu que “o dano moral ambiental deve ser usado em casos em que a comoção social é tão grande que se evidencia um sentimento de dor à personalidade coletiva”.⁸⁰⁹

Trata-se de um bom exemplo da incidência de dano moral coletivo, derivado de dano ambiental puro, inclusive diante das proporções do desastre e ante o atingimento de valores que são difusos e de titularidade de todos, além dos coletivos e individuais.

Todavia, está consagrada em sede constitucional, especificamente no art. 216, da Constituição de 1998, a adoção de uma visão ampla de patrimônio cultural brasileiro, onde se inscrevem as categorias valores estéticos e paisagísticos.

Interessa, pois, estabelecer qual a dimensão da proteção constitucional desses bens, inclusive para a determinação da incidência do dano moral coletivo.

A cerca da extensão desta proteção, escreveu José Eduardo Ramos Rodrigues:

[...] não se discute mais se o patrimônio cultural constitui-se apenas de bens de valor excepcional ou também daqueles de valor documental cotidiano; se inclui monumentos individualizados ou também conjuntos; se dele faz parte apenas a arte erudita ou também a popular; se contém apenas bens produzidos pela mão do homem e também os naturais; se esses bens naturais envolvem apenas aqueles de excepcional valor paisagístico ou inclusive ecossistemas; se abrange bens tangíveis o intangíveis. Todos esses tipos de bens acima citados estão incluídos no Patrimônio Cultural Brasileiro, desde que sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores, nos exatos termos constitucionais.⁸¹⁰

Os grupos humanos são afetados pelos processos de desenvolvimento e progresso da Sociedade moderna. Neste sentido, a proteção do patrimônio cultural está relacionada não só com o meio físico e bens materiais, que o compõem, mas com valores afetados diretamente à vida com qualidade, como o são os valores paisagísticos e estéticos .

José Afonso da Silva realça que vida e meio ambiente são indissociáveis, se entrelaçando como valores reciprocamente co-implicantes, já que no texto constitucional (art. 5º “caput”) aquela (a vida) não será considerada apenas no seu sentido biológico de incessante auto-atividade funcional.⁸¹¹ Todo o ser dotado de vida é indivíduo, que não pode ser dividido, o que o revela como o valor absoluto, e portanto, “centro de imputação jurídica, porque o direito existe em função dela e

⁸⁰⁹ LEITE, José Rubens Morato. Dano moral ambiental: desastre ecológico causado pela Petrobras na Baía de Guanabara. Revista de Direito Ambiental, a.5, v. 17, p. 255, jan./mar. 2000.

⁸¹⁰ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.) Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. (Biblioteca de direito ambiental), p. 181- 206, p. 183, 470 p.

⁸¹¹ SILVA, José Afonso da. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, a.7, v. 27, p. 51-69, jul./set. 2002. p. 53.

para propiciar seu desenvolvimento”⁸¹².

A concepção que estamos abordando é esta da dimensão da vida humana para além do indivíduo, tratado, como titular coletivo dos objetos do art. 5º “caput”, nos seus sentidos físicos, psíquicos e espirituais. Feridos esses valores, como conseqüência e repercussão de episódios ocorridos no mundo físico-ambiental, o dano respectivo será de cunho moral subjetivo, à semelhança do dano moral individual.

Nesta sede de dano moral coletivo, a ressarcibilidade, reparação ou indenização dirá respeito à dor, ao desgosto e ao sofrimento humanos, disperso entre diversas pessoas, ou coletividades de pessoas, experimentados como conseqüência de um dano certo e identificável no mundo físico.

Por exemplo, danos causados ao ecossistema “dunas” são danos materializados em um patrimônio ambiental. O resultado desse dano específico poderá ser a contaminação do lençol freático pela salinidade da água do mar, transformando, irremediavelmente, água potável em água salobra. Ora, uma comunidade, grande ou pequena, que desta maneira venha a ser privada desta fonte de abastecimento de água potável, experimentará sofrimento coletivo ressarcível, independentemente do dano original ao patrimônio ambiental.

A poluição, como vimos, é a antítese da beleza; é o antônimo da limpeza; é o avesso do bem-estar e da qualidade de vida, razão pela qual, em qualquer de suas formas, poderá acarretar lesão à saúde da população. Sem esta potencialidade lesiva, a poluição será insignificante, sem maiores desdobramentos jurídicos. Ora, aqueles coletivamente submetidos aos incômodos da poluição reiterada e juridicamente relevante, além dos riscos para a saúde física, experimentam dor, sofrimento, desgosto e comprometimento da saúde espiritual, justamente por habitar local sujo, ou barulhento, ou mau cheiroso, destituído de aeração, sem acesso à energia do sol, ou simplesmente feio, por que foi tornado feio, ante intervenção que desconfiguram o valor estético do lugar ou da região. Idênticos sentimentos poderão emergir coletivamente como decorrência de

⁸¹² SILVA, op. cit., p. 54.

lesões concretas e físicas ao patrimônio paisagístico, a um patrimônio histórico ou qualquer bem cultural. Essas hipóteses são de dano moral coletivo.

Em síntese, as agressões à qualidade de vida da população, através de condutas que provocam desequilíbrios ambientais, determinando a potencialidade de lesões à saúde ou incômodos físicos, além dos prejuízos ao patrimônio ambiental, poderão acarretar dano moral ambiental coletivo, como reflexo autônomo da sua repercussão física no meio ambiente.

Esclarecendo a casuística do dano moral ambiental, assevera Luiz Henrique Paccagnella que pela própria natureza difusa ou coletiva da ofensa ambiental, nem sempre a configuração de degradação ao ambiente caracterizará a incidência de dano moral. No seu modo de entender, somente nos caso de degradação “contra patrimônio ambiental objeto de especial admiração ou importância para uma comunidade ou um grupo social, será caracterizada a ofensa ao sentimento coletivo”.⁸¹³

Décio Antônio Erpen chama a atenção para outra faceta da questão, que adjetivou de verdadeira “loteria jurídica”. Ocorre quando na busca de reparação a qualquer custo, formula-se uma equação perversa, onde as variáveis são levadas a graus extremos, isto é, a dor do ofendido e a necessária punição ao ofensor, sendo a dupla aferição entregue ao subjetivismo do Juiz. Por outro lado, aduz que, no contexto da segunda metade do século passado, em especial a partir dos anos sessenta, as demandas por dano moral sofreram grande incremento nos países do chamado primeiro mundo, “motivadas por bizarrarias de toda ordem, verdadeiras extravagâncias jurídicas, alinhadas com situações de efetivo sofrimento e laceração emocional”, situação que correspondeu a momentos históricos de movimentos de legitimação e imposição social de grupos, excluídos, histórica ou momentaneamente, como os negros, os deficientes

⁸¹³ PACCAGNELLA, Luis Henrique. Dano moral ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a.4, n.13, p. 44-51, jan./mar. 1999. p. 47.

e as mulheres.⁸¹⁴ Esta realidade conjuntural e fática dos países desenvolvidos cumpriu um ciclo completo de evolução, estabilizando-se depois de avanços e recuos, em postulações razoáveis e condenações a elas compatíveis.⁸¹⁵ Como se vê, naquelas culturas ditas do primeiro mundo o incremento de demandas judiciais pelo dano moral se deu em relação a fenômenos sociológicos coletivos, ante a afirmação histórica de grupos até então marcadas pela exclusão.

No nosso ordenamento jurídico o tema recebeu tratamento diferente. De fato, antes do advento da Constituição de 1988, o assunto já recebera menções esparsas, e sempre no sentido do dano individual.

A começar pelo Decreto 2.681, de 07.12.1912, que regula, nos artigos 21 e 22 a responsabilidade civil das estradas de ferro.

O Código Civil então vigente, no artigo 76 e parágrafo, exigindo para propor ou contestar uma ação, legítimo interesse econômico ou moral; o artigo 1538, prevendo a duplicidade de indenização quando o dano provocasse aleijão ou deformidade; na mesma linha, o art. 1547, ao estabelecer o critério do dano material, na ausência de prova objetiva.

Depois, a Lei 4.117, de 27.08.1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, tratando do dano moral no art. 81.

De igual maneira, a Lei 5.250, de 09.02.1967, que regula a liberdade de manifestação do pensamento.

Uma delimitação certa resplandeceu no texto da Constituição de 1988, no art. 5º, incisos. V e X.

Pós-constituição, a Lei nº 8.078, de 11.09.1990 que institui o Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, VI), já se referindo ao dano moral difuso ou coletivo, a Lei 9.610/98, dos direitos autorais, e a Lei Antitruste, Lei 8.884/94, dando nova redação à Lei 7.347/85 e inserindo o dano moral coletivo como objeto da ação civil pública.

Resplandece desta síntese que na nossa ordem jurídica, diferentemente do fenômeno ocorrido nos países desenvolvidos e relatado

⁸¹⁴ ERPEN, Décio Antônio. O dano moral e a desagregação social. *AJURIS – Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, a.XXV, n.73, p. 64-75, 1998. p. 65-66.

⁸¹⁵ ERPEN, op. cit., 1998, p.66.

por Décio Antônio Erpen, a possibilidade da incidência do dano moral, ante o sofrimento, a dor e o desgosto coletivo não está atrelado especificamente a grupos, mais ou menos identificados, discriminados ou diminuídos, em momentos de afirmação histórica. Nossa casuística é bem outra, porquanto o dano moral coletivo incide quando atingidos os valores da vida com qualidade e bem-estar, como direito coletivo ou difuso, de titularidade de todos, ou na mesma hipótese, como decorrência das relações de consumo.

Essas circunstâncias afastam do dano ambiental coletivo qualquer possibilidade da instalação da “loteria judicial” mencionada por Décio Antônio Erpen.

O ideal nesta sede é que se promovam reflexões críticas, inclusive através de provimentos judiciais, sobre hierarquias e prioridades, ínsitos nos valores que integram e sustentam um dano moral coletivo ambiental.

Neste sentido o alerta de Erpen:

Impõe-se fazer viger um sistema de valores concretos, com vistas a um verdadeiro projeto de Justiça e que deverá levar em conta o homem e a sociedade, da qual esta pessoa seja, ao mesmo tempo, agente e produto. Se privarmos a liberdade humana dessa perspectiva, se o ser humano não se esforçar para chegar a ser um dom, e não um dano para os outros, então esta liberdade pode revelar-se perigosa. Contra isto lutaram Kant, Scheler e todos aqueles que compartilharam da ética dos valores.⁸¹⁶

O dano moral ambiental coletivo se instalará, quando feridos ou agredidos esses valores, determinado ofensa ao sentimento disperso de considerável número de membros da comunidade, ou grupo social, em relação ao bem-estar e alegria de viver, sendo desnecessária unanimidade ou mesmo uma caracterização majoritária para a sua incidência,⁸¹⁷

⁸¹⁶ ERPEN, op. cit., p. 71.

⁸¹⁷ PACCAGNELLA, op. cit, p. 47.

4.21 Direito paisagístico, valores estéticos: responsabilidade civil

Na sua acepção mais ampla, a responsabilidade civil significa obrigação de reparar danos antijuridicamente causados a outrem, compreendendo duas modalidades: a) a responsabilidade contratual, resultante do inadimplemento, má execução ou atraso no cumprimento de obrigações negociais, nascidas de contratos; b) a responsabilidade extracontratual, consubstanciada na obrigação de reparar o dano resultante de violação de outros direitos alheios, tanto os absolutos, como os direitos da personalidade, quanto os reais e ainda sobre os bens imateriais.⁸¹⁸

Toda a casuística da responsabilidade civil pode, no seu sentido estreito, ser resumida às hipóteses que determinam que a pessoa lesada pode exigir do autor a reparação, ressarcimento ou indenização dos danos suportados.

A resposta, no dizer de Fernando Noronha, dependerá do peso que se atribuir a dois princípios ético-jurídicos, antagônicos entre si, quais sejam o princípio da culpa e o do risco.⁸¹⁹

De acordo com o princípio da culpa só haverá obrigação de reparar, ressarcir ou indenizar quando o causador tiver procedido de maneira censurável, com dolo ou culpa.

Conforme o princípio do risco, em homenagem o fenômeno da causação, ninguém estará obrigado a suportar prejuízos provocados por outro, mesmo quando não tiver o agente se conduzido com culpa ou dolo.

Fernando Noronha chama a atenção para o fenômeno que adjetivou de “causas da contemporânea evolução da responsabilidade civil”, atreladas essencialmente à revolução industrial, entendida como a domesticação da energia motriz, iniciada na Inglaterra no século XVIII, cujas conseqüências, mesmo dos países ainda hoje não industrializados, se apresentam ora como benéficas, ora como o oposto.⁸²⁰

⁸¹⁸ NORONHA, Fernando. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. *Revista Sequência (Revista do Curso de Pós-Graduação em direito da UFSC)*, Florianópolis, a.XX, p. 21-37, dez. 1998. p. 21.

⁸¹⁹ NORONHA, loc. cit.

⁸²⁰ Cf. Noronha, “[...] a humanidade, em toda a sua história, provavelmente muito superior a cem mil anos, passou por apenas duas revoluções fundamentais: a primeira

A revolução industrial determinou diretamente profunda transformações na Sociedade, na medida em que uma economia essencialmente agrícola foi sendo substituída pela indústria, ao passo em que a população trocava campo pela cidade.

Suas conseqüências foram as migrações para as cidades, a concentração capitalista, o assalariamento das pessoas economicamente ativas, a alfabetização das massas, e em tempos mais recentes, a emancipação da mulher e seu ingresso no mercado e trabalho, e a força dos meios de comunicação e da mídia.

No que pertine à responsabilidade civil, segundo Noronha a revolução industrial promoveu um profundo agravamento dos riscos a que as pessoas estavam sujeitas, fazendo recrudescer as demandas para sua reparação ou ressarcimento. Em paralelo, decorreu uma valorização do ser humano, através de melhores condições médias de vida e de cultura, com maior disponibilidade de bens postos ao alcance das massas.⁸²¹

Tal incremento da responsabilidade civil determinou a manifestação de um triplo fenômeno, que Noronha sintetizou, adjetivando seus elementos como de expansão dos danos suscetíveis de reparação; objetivação da responsabilidade e sua coletivização.⁸²²

A ampliação dos danos sujeitos à reparação em sentido amplo, está traduzida na extensão de indenizar danos extrapatrimoniais ou morais, e na tutela dos interesses metaindividuais; a objetivação, principal conseqüência da revolução industrial em sede de responsabilidade civil, consiste no seu distanciamento em relação ao princípio segundo qual só incide responsabilidade com culpa. O fenômeno da coletivização importa no declínio da responsabilidade individual, face o desenvolvimento de processos comunitários, que objetivam indenização de vários danos, que atingiram a integridade física ou psíquica de um determinado grupo ou mesmo de toda a Sociedade.⁸²³

A objetivação da responsabilidade civil, segundo a afirmação

foi a neolítica (ou agrícola) a segunda á a industrial que na nossa opinião ainda está em desenvolvimento". NORONHA, op. cit., p. 24.

⁸²¹ NORONHA, op. cit., p. 25.

⁸²² NORONHA, loc. cit.

de Geraldo Ferreira Lanfredi, é mais humana do que a culpa, por que está mais vinculada a um sentimento de solidariedade social, cuja base é o princípio *ubi emolumentum ibi onus*, isto é, aquele que retira proveito dos riscos criados deve arcar com as conseqüências.⁸²⁴

O princípio da responsabilidade civil baseada na culpa é substituído pelo responsabilidade por risco, já que não mais se perquire a subjetividade, fundada na vontade do lesante, isto é, a demonstração prática do elemento subjetivo do agente, cuja caracterização emerge de atuação intencional no “desvio de conduta” ou por imprudência, negligência ou imperícia. O desvio é examinado somente em relação ao seu conteúdo causal, isto é o vínculo entre a atividade e dano produzido.

Na evolução da matéria, a objetivação da responsabilidade civil se estendeu a outras áreas, além daquelas atividades admitidas como perigosas, como às pessoas jurídicas de Direito Público, ao Estado, à satisfação da vítima na defesa dos direitos do consumidor, na responsabilidade por dano ambiental e pelo uso antisocial da propriedade.⁸²⁵

Em relação à objetivação da responsabilidade pelo dano ambiental, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, no seu art. 14, §1º, expressamente a acolheu, além de estabelecer um importante instrumento de defesa ambiental, consubstanciado na ação de responsabilidade civil ali mencionada.

Na matéria ambiental, a responsabilidade civil objetiva de indenizar, que emerge da dicção do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, não está vinculada a um caráter de licitude ou ilicitude da conduta do agente; ao conteúdo de suas licenças administrativas ou à clandestinidade da atuação; à obediência ou infração ao teor das normas técnicas que disciplinam a atividade. Ainda que a conduta seja lícita, autorizada pelo poder competente e exercida nos termos do regramento técnico da espécie,

⁸²³ NORONHA, op. cit., p. 26.

⁸²⁴ LANFREDI, Geraldo Ferreira. A objetivação da teoria da responsabilidade civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a.2, n.6, p 87-96, abr./jun. 1997. p. 90.

resultando prejuízo ambiental, tem o agente o dever de indenizar.

Essa responsabilidade além de objetiva é integral.

José Afonso da Silva cogita cinco conseqüências da adoção da responsabilidade objetiva: a) a irrelevância da intenção danosa (basta um simples prejuízo); b) irrelevância da mensuração do subjetivismo; c) a inversão do ônus da prova ; d) a irrelevância da licitude da atividade; e) a atenuação do relevo do nexa causal. Portanto, não exonera o poluidor a prova de que sua atividade é normal, lícita e licenciada.⁸²⁶

A atenuação do relevo do nexa causal, diz respeito à aplicação das regras da solidariedade entre os responsáveis podendo a reparação ser exigida de qualquer um deles. A justificativa é que nem sempre é fácil identificar o responsável, bastando que a atividade do agente esteja enquadrada com potencialmente degradadora para a sua implicação ao na rede da responsabilidade.⁸²⁷

Geraldo Ferreira Lanfredi sustenta que a objetivação da responsabilidade civil também se aplica na hipótese de uso antisocial da propriedade. Segundo sua lição, foi o filósofo positivista Augusto Comte o primeiro a usar a expressão “função social”, em 1851, expressão depois divulgada por Léon Deguit, quando em escrito datado de 1912 asseverou que “a propriedade é apenas uma função social, tornado-se o dono mero detentor de um bem, que deve ser usado no interesse público” Desde que a Constituição de Weimar (1919) proclamou que “a propriedade obriga”, surgiram nas legislações pronunciamentos expressos sobre os deveres, que ao lado dos direitos incumbem ao proprietário. Lanfredi também destaca a encíclica *Rerum Novarum* no Papa Leão XII, como sendo instrumento de forte oposição à doutrina absolutista da propriedade privada, dogma do capitalismo e do liberalismo econômico de então, enaltencendo o Sumo Pontífice que a finalidade social da propriedade é sua utilização são só em proveito próprio, mas também para a utilidade comum.⁸²⁸

A função social da propriedade, hoje é, como sustenta

⁸²⁵ LANFREDI, op. cit., p. 91.

⁸²⁶ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 215-216, 243 p.

⁸²⁷ SILVA, loc. cit.

Lanfredi é lugar-comum, correspondendo à “necessidade da solidariedade social e visa disciplinar a atividade, os direitos e os deveres do proprietário”.⁸²⁹

Segundo Eros Roberto Grau

o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas de não exercer em prejuízo de outrem.⁸³⁰

Examinamos ao longo desse trabalho, no título próprio inserido no capítulo III, que o princípio da função social da propriedade não está vinculado apenas aos requisitos de ordem econômica, porquanto na sua aplicação prática resplandecem também os de ordem social e ambiental; cabe, portanto, a objetivação aqui discutida, nas hipóteses responsabilização civil, ante o uso abusivo, egoístico ou nocivo da propriedade, em prejuízo da coletividade.

Ainda em sede de objetivação da responsabilidade civil, Noronha sustenta interessante distinção. Segundo ele, se impõe distinguir a responsabilidade civil objetiva em duas categorias: a) uma comum, que prescinde de culpa, mas exige que o resultado danoso seja a consequência da ação ou da omissão do agente; b) outra agravada, dedicada a hipóteses excepcionálíssimas, que diz respeito a certas e determinadas atividades em que a pessoa fica obrigada a reparar danos não causados pelo responsável e nem por pessoas a ele ligada. São hipóteses de danos de tal modo vinculados à atividade do agente que podem ser considerados riscos próprios e típicos dela. Por exemplo, a responsabilidade do Estado em reparar danos causados por criminoso evadido da prisão, ou transportadora indenizando resultado de acidente de trânsito causado por outro.⁸³¹

Na matéria ambiental e especificamente no tema central dessa pesquisa, qual seja o dano à paisagem e aos valores estéticos, tem pleno

⁸²⁸ LANFREDI, op. cit., p. 93.

⁸²⁹ LANFREDI, op. cit., p. 93-94.

⁸³⁰ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição 1988: interpretação e crítica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 250, 366 p.

⁸³¹ NORONHA, op. cit., p. 28.

cabimento esta responsabilidade civil objetiva agravada, mormente ante a solidariedade que caracteriza a modalidade.

Esta responsabilidade civil objetiva agravada abriga a possibilidade da ocorrência de dano ambiental indireto, descrito no art. 3º, inc. IV, da Lei 6.938/81, porquanto de acordo com o seu teor, considera-se poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou direito privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

O emprego do advérbio “indiretamente” em relação a prática de atividade degradadora do ambiente pode perfeitamente significar esta agravação da responsabilidade objetiva, comentada por Noronha, pelo só fato de não ser direta, isto é, embora praticada por outro, a atividade é considerada integrante dos riscos próprios, originais e típicos do responsável.

O fenômeno da coletivização é correspondente ao

declínio da responsabilidade individual, perante o desenvolvimento de processos comunitários para indenização de diversos danos, especialmente os que atingem a integridade física e psíquica das pessoas; tais danos são postos a cargo de todo um grupo social ou mesmo toda a sociedade.⁸³²

Esta coletivização deve ser examinada sob dois ângulos: sob o ponto de vista dos lesantes e sob o prisma dos lesados.

Em relação ao grupo dos lesantes, a coletivização produz o que se convencionou chamar de responsabilização grupal, quando todos os integrantes do grupo respondem pelo dano causado por um de seus membros não identificados. Do lado dos lesados, a coletivização forneceu a base em favor da reparação dos danos transindividuais.⁸³³

No respeitante a agressões a harmonia da paisagem e de seus valores estéticos, podem ser apontadas objeções, no que pertine à certeza do direito violado, ante a dificuldade da prova da lesão.

Não obstante, o direito violado nessas hipóteses não é incerto.

⁸³² NORONHA, op. cit., p. 26.

⁸³³ NORONHA, op. cit., p. 29-30.

Com efeito, trata-se de violação de bens jurídicos normativamente previstos como tal, extrapatrimoniais, e de caráter subjetivo público. Os valores agredidos são certos e existentes, circunstância que conduz ao desvalor do injusto.

De fato, a idéia central é o inestimável, como sendo a qualificação mais razoável no mundo dos valores. Quando a norma ambiental protege valores materiais, diretamente estará protegendo os valores imateriais que facultam a vida com dignidade, conforto e bem-estar, enfim qualidade de vida pela alegria de viver.

João Lopes Guimarães Júnior, asseverando que a cidade não é só funcionabilidade, em relação as suas vias públicas, edifícios e demais equipamentos que compõem o cenário para o cumprimento de suas funções sociais, quais sejam moradia, trabalho, circulação e lazer.⁸³⁴ Interessa destacar que o culto à beleza faz parte da cultura humana, razão da ornamentação que valoriza formas e as cores, criando a sensações visuais agradáveis, que podem cercar o nosso dia-a-dia. Trata-se da função estética de todas as coisas ou da beleza dos elementos da natureza, tudo de evidente interesse ambiental, por que relativos á saúde física e espiritual das pessoas.

4.22 Instrumentos de defesa do patrimônio paisagístico e estético

4.22.1 A ação civil pública

Em conferência proferida em 24 de novembro de 1982, no “Seminário sobre Tutela dos Interesses Coletivos”, na Faculdade de Direito da USP, época em que os interesses difusos entre nós permaneciam sem a guarida hoje disponível, Ada Pellegrini Grinover alertava para a “necessidade de solução pacífica do conflito de interesses difusos, e sua tutela pelo ordenamento jurídico”, especialmente citando como interesse de massa aqueles pertinentes à proteção. de valores culturais e

espirituais.⁸³⁵

A reclamada “solução pacífica” materializou-se no ordenamento positivo brasileiro, ante a edição da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que, sem prejuízo da ação popular, disciplina a ação civil pública, de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (tópico este acrescentado pelo teor da Lei 8.078/90) .

De início emergiu a idéia de que a ação era puramente de responsabilidade e por conseqüência exclusivamente condenatória.

Não obstante, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve início o esclarecimento da questão.

Com efeito, a expressão “outros interesses difusos e coletivos”, então ausente do texto da Lei 7.347/85, por que vetada pelo Presidente José Sarney⁸³⁶, mereceu acolhida no texto constitucional, exatamente na seção pertinente ao Ministério Público:

⁸³⁴ GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Publicidade externa e tutela legal do paisagismo urbano. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, a.5, n. 19, p. 109-128, jul./set. 2000. p.109.

⁸³⁵ GRINOVER, op. cit., p. 31 “ A necessidade de solução pacífica de interesses difusos, a sua tutela pelo ordenamento jurídico, são indiscutíveis. Trata-se de interesse de massa, relativo à defesa do meio ambiente, à proteção de valores culturais e espirituais, à tutela do consumidor. e exatamente por sua configuração coletiva e de massa, caracterizam-se por uma conflituosidade, também de massa, que não se coloca no clássico contraste indivíduo x autoridade, mas que é típica das escolhas políticas. Quando a poluição de um rio afeta as populações ribeirinhas; quando laboratórios químicos falsificam produtos farmacêuticos; quando indústrias alimentícias fraudam milhares de consumidores; quando complexos industriais poluem bairros e cidades; quando petroleiros provocam danos ecológicos ou predadores exterminam a fauna; quando a indústria edílicia deteriora o patrimônio artístico, histórico ou turístico, verifica-se de maneira contundente e até trágica a necessidade imperiosa e urgente de não deixar sem tutela esses interesses comuns”.

⁸³⁶ MAZZILI, op. cit., p. 73. “ O anteprojeto oriundo do Ministério Público paulista, convertido no Projeto do Executivo, tinha sido mais ambicioso que o texto a final sancionado. Do projeto de lei — oriundo do Poder Executivo e aprovado nas duas Câmaras — tinha constado , no inciso IV do art. 1º, uma norma de extensão ou de encerramento, pela qual também encontrariam proteção na mesma lei outros interesses difusos. Entretanto, tal norma de extensão foi vetada pelo então presidente da República, sob a alegação de que surgiria insegurança jurídica diante de expressão muito ampla e que ainda não estaria sedimentada na doutrina. Segundo razões do veto, o chefe do Executivo temeria a “insegurança jurídica” decorrente da “amplíssima e imprecisa abrangência da expressão qualquer outro interesse difuso”, a tornar inconveniente, a seu ver, a sanção integral do texto já aprovado nas duas Casas Legislativas, eu que — vejam só... — ele próprio ao Congresso tinha encaminhado, quando por certo o entendia o contrário...”.

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.

Posteriormente a Lei 8.078/91, que instituiu o Código do Consumidor, no art. 110 colocou fim à discussão, eis que expressamente legitimou o Ministério Público, e todos os co-legitimados para a ação civil pública, a postularem em juízo contra lesão ou ameaça de lesão a qualquer interesses coletivo ou difuso, prevendo ainda, no art. 90, a complementação recíproca com a Lei 7.347/85 (esta aludindo idêntico dispositivo no art. 21).

Ao completar a dicção legal sobre importante instrumento de tutela dos interesses das massas, o legislador brasileiro alargou notavelmente a essência do próprio instituto processual.

Isto porque, afastou de vez qualquer possibilidade de taxatividade para a propositura da ação civil pública. E os reflexos foram imediatos e grandiosos, tanto na esfera do objeto, quanto no campo da legitimação.

Antes da Constituição de 1988, incontáveis lesões coletivas somente eram passíveis de defesa mediante a legitimação ordinária, através da cada lesado, individualmente ou agrupado, defendendo o seu interesse, fato que conduzia milhares de pessoas aos tribunais.⁸³⁷

Outra conseqüência de especial magnitude foi o término da discussão sobre o objeto da ação civil pública.

⁸³⁷ Mazzili concebeu um rol de exemplos: “[...] como na defesa do contribuinte contra as excessivas retenções de imposto de renda e a arbitrária devolução; os empréstimos compulsórios inconstitucionalmente fixados; a arbitrária demora da restituição de impostos cobrados a maior; a cobrança indevida de tributos que não exigiam prestações específicas; a defesa do contribuinte contra os aumentos dos impostos prediais sem observância de princípios constitucionais; a defesa dos funcionários públicos contra a demora no pagamento de reposições salariais já devidas [...] a defesa dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação contra os aumentos indevidos das prestações, estipulado livremente pelo governo; o insuficiente reajuste dos benefícios atinentes aos aposentados previdenciários; a defesa de interesses econômicos de categorias operárias; a defesas das vítimas dos grandes escândalos financeiros, em face da atuação das entidades governamentais interventoras”. etc, op. cit., p. 74-75.

Com efeito, até então se reconhecia, dentro do processo de conhecimento, somente a ação de natureza condenatória, como pertinente e relativa à responsabilidade por danos, aludida no texto da lei, eis que “de lege lata”, o objeto resumia-se a obrigação de fazer, não fazer ou condenação em dinheiro, em contrapartida a dano efetivamente instalado ou em vias de se instalar.

Agora, de acordo com expressa previsão (qualquer outro interesse difuso ou coletivo) tornou-se perfeitamente cabível a propositura de ação civil pública declaratória ou constitutiva, e ainda a possibilidade de cumulação entre estas e a ação de cunho condenatório.

Sobre o tema, Paulo de Bessa Antunes:

Em não poucas situações, a reparação de uma lesão poderá demandar uma prévia declaração de existência ou da inexistência de uma relação jurídica, a validade de um ato jurídico, *verbi gratia*, a anulação de concessões administrativas concedidas ao arrepio da lei. [...] Penso portanto, que de acordo com o que está previsto no sistema legal brasileiro é perfeitamente cabível, e em muitos casos necessária, a cumulação de ação condenatória com um ação declaratória de nulidade de ato jurídico, por exemplo, uma vez que não há qualquer incompatibilidade entre elas. Aliás em muitos casos há mesmo uma necessidade de cumulação, sob pena de negar-se a tutela judicial específica dos direitos difusos.⁸³⁸

Ademais, convém lembrar o alerta de Hely Lopes Meirelles:

Se o fato argüido de lesivo ao meio ambiente foi praticado com licença, permissão ou autorização de autoridade competente, deverá o autor da ação — Ministério Público ou pessoa jurídica — provar a ilegalidade de sua expedição, uma vez que todo ato administrativo traz a presunção de legitimidade, só invalidável por prova em contrário.⁸³⁹

O mesmo se diga em relação às ações civis públicas de natureza constitutiva, tanto puras de efeitos *ex tunc*, quanto constitutivas-negativas, de efeitos *ex nunc*.

De fato, vencida a controvérsia inicial, derivada do teor dos artigos 3º, 4º, 11, 13 e 15 da Lei 7.347/85, mormente diante do

⁸³⁸ ANTUNES, op. cit., 1992, p. 160.

⁸³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção ambiental e ação civil pública. In: *Justitia*, n.135, p. 88-98, p. 98.

preconizado no art. 129, III, da Constituição Federal, que legitima o Ministério Público à propositura da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos e difusos, culminando com o teor do Código de Defesa do Consumidor, que incorporou na legislação infraconstitucional a nova disciplina processual do tema, lógica é a conclusão que aponta não ser mais limite do objeto do remédio processual em questão o pedido exclusivamente condenatório.

Alicerçando a conclusão, basta ver que a possibilidade de anulação de atos lesivos ao patrimônio público em sentido lato (pedido constitutivo), hipótese de cabimento de ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, combinado com o art. 1º, ' 1º, da Lei 4.717/65, é também deferida aos legitimados à ação civil pública, ante expressa referência, emergente do teor do art. 83, do Código de Defesa do Consumidor, combinado com o art. 21, da Lei 7.347/85.

Além das ações condenatórias, em sede de defesa do patrimônio cultural, portanto também patrimônio paisagístico e estético, inexistente empecilho que inviabilize a busca, via ação civil pública declaratória, de decreto de nulidade de ato lesivo, de qualquer espécie, que macule tal patrimônio, assim como provimento que importe em anulação de atos danosos, através de ação civil pública constitutiva ou constitutiva-negativa.

Logicamente que o emprego da ação constitutiva apresenta a sólida vantagem de desde já combater efeitos atuais e futuros de atos lesivos ao patrimônio público em sentido lato, eliminando assim a necessidade de ação de reparação de dano, porquanto obliterada por essa via a execução em si do ato impugnado. Também porque em certas hipóteses a execução do ato hostilizado poderá gerar dano irrecuperável, como para exemplificar, as tão comuns autorizações para a demolição de edificações havidas como patrimônio histórico, artístico e cultural e turístico, tombadas ou não, em homenagem tão-só ao favorecimento de empreendimentos imobiliários privados. Pense-se, igualmente, nas hipóteses de destombamento, quando, cedendo às pressões privadas, o

Executivo, por decreto, remove a inscrição de determinado bem do Livro de Tombo, como se valor cultural de um bem estivesse sujeito à remoção por essa via.

No arremate, dirimindo quaisquer dúvidas, vale a transcrição do art. 83, do Código do Consumidor e do art. 21 da Lei 7.347/85:

Art. 83 — Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

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 nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

4.22.2 Da legitimação para agir e competência de juízo e foro para a ação civil pública

Preliminarmente, é preciso destacar que o fenômeno de desprivatização do direito, derivado da socialização característica dos interesses difusos e coletivos, já que muitos interesses normalmente considerados privados depois de aglutinados tornam-se sociais, aliado ao fenômeno da despublicização, que interfere diretamente no monopólio estatal de ação na defesa da sociedade, redundando em profundas transformações no direito judiciário tradicional, de reflexos diretos no conceito rígido de legitimação para agir, porquanto em lugar da noção de parte individual entra em cena a parte coletiva.⁸⁴⁰

Igualmente, eis que os interesses em questão se dispersam difusamente dentre titulares indeterminados, ou coletivamente em grupos determinados ou determináveis, mais ou menos numerosos, colhem-se efeitos significativos no conceito também tradicional da garantia fundamental do devido processo legal, que exige a notificação de todos os interessados.

⁸⁴⁰ CAPELLETTI, op. cit., p. 24-25. “ O tema da legitimação de agir, tipicamente baseado na summa divisio, sofre profunda modificação. A legitimação para agir é atribuída a associações, a sujeitos que não agem por si sós, (per se) apenas, mas pela coletividade. O conceito rígido, tradicional, de legitimação para agir dá lugar a um conceito social. A partie individuelle torna-se partie collective”.

A notificação de todos significaria o chamamento de milhares de pessoas, muitos de identificação impossível, eis que estabelecidos em lugar incerto, e outros integrantes de grupos difusos de contornos imprecisos.

Daí a afirmação de Cappelletti, no sentido de que

há que se renunciar a essa idéia rígida, tradicional, individualística, de notificação a todas as partes, e admitir que a notificação se possa fazer às partes que são representantes legítimos dos interessados ausentes.⁸⁴¹

Da mesma maneira, sofre alteração o princípio da *res iudicata tertiis nec prodest, nec nocet* (a coisa julgada não aproveita nem prejudica a terceiros), eis que em sede de proteção interesses a difusos e coletivos, seus efeitos se expandem, abrigando partes ausentes, porém adequadamente representadas, evidência reconhecida nos termos do art. 16, da Lei 7.347/85 e 103, ' 3º, do Código de Defesa do Consumidor.

Por derradeiro, os reflexos pertinentes ao ressarcimento do dano, haja vista a transposição da clássica concepção que atribuiu possibilidade de ressarcimento tão-só em relação à parte que comparece em juízo:

O problema do ressarcimento do dano sofre uma metamorfose, uma revolução que concerne não só ao direito judiciário, propriamente, mas a toda problemática do ressarcimento de danos. Há uma passagem da concepção clássica — o dano ressarcível é aquele sofrido pela parte que vai a juízo — a uma concepção global de ressarcimento. Não interessa tanto o prejuízo causado à parte, mas, sobretudo, o dano criado por alguém, que deve ser ressarcido e o será, não apenas à parte que ocorre a juízo, como todos os ausentes enquanto passível de individuação.⁸⁴²

Sobre a nova ótica, e em especial à temática da representatividade adequada, escrevera Ada Pellegrini Grinover que a solução satisfatório do tema necessariamente perpassaria um rompimento com a tradição doutrinária processual, frente às novas situações, de modo

⁸⁴¹ CAPELLETTI, op. cit., p. 25.

⁸⁴² CAPELLETTI, loc. cit.

a atingir-se funcionabilidade e idoneidade de provimentos direcionados à tutela da também nova categorias de interesses.⁸⁴³

A opinião de Kazuo Watanabe, é pela concessão de maior elasticidade na interpretação do art. 6º, do Código de Processo Civil, tendo por base alicerce constitucional, como fonte capaz de atribuir globalidade ao sistema jurídico, de modo a resolver o problema fundamental da tutela jurisdicional dos interesses difusos.⁸⁴⁴

Paulo de Tarso Brandão também sublinha a vertente constitucional, tanto em sede de direito de ação do Direito Processual Civil, quanto em relação ao instrumento processual consubstanciado na ação civil pública:

Não há a menor dúvida de que o direito de ação concebido para o Direito Processual Civil, como direito subjetivo público, tem caráter constitucional e está, por isso, para além da ordem normativa que se refere ao Processo Civil. Também o direito de ação instrumentalizado pela Ação Civil Pública é constitucional, mas vocacionado ao trato de outra ordem de conflitos.⁸⁴⁵

Almejando a identificação de uma técnica de facilitação do acesso coletivo à justiça, o debate centrou-se na análise do art. 6º, do Código de Processo Civil, mais especificamente em torno da definição das legitimações para agir, ordinária e extraordinária.

Forçoso reconhecer que doutrinariamente a corrente predominante é aquela que argüi tratar-se, a defesa judicial de interesses

⁸⁴³ GRINOVER, op. cit., p. 42-43: “A tradição doutrinária não pode significar um obstáculo para repensar institutos, que hão de ser moldados às novas situações. É preciso proceder, dentro de cada sistema, a uma análise funcional, ressaltando os tipos de interesses que devem ser protegidos e os tipos de provimentos idôneos à sua tutela, de modo a adaptar os mecanismos internos do processo à melhor consecução desses objetivos”.

⁸⁴⁴ WATANABE, Kazuo. Tutela jurisdicional dos interesses difusos: a legitimação para agir. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) A tutela dos interesses difusos. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 85-97, p. 94. “Bem, o que me parece possível concluir, à vista do que ficou exposto, é que, desde que seja interpretado o art. 6º, do Cód. de Proc. Civil, com mente mais aberta e com vistas voltadas à globalidade do ordenamento jurídico, principalmente ao sistema constitucional, afigura-se perfeitamente possível chegar-se à admissão da legitimidade ad causam das associações criadas com o fim estatutário de promover a defesa do interesses difusos”.

⁸⁴⁵ BRANDÃO, Paulo de Tarso. Ação civil pública. Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996. p. 103, 149 p.

coletivos e difusos, num e noutro caso sem distinção, de uma hipótese de legitimação ordinária.

Vejamos, resumidamente as duas correntes.

A tradicional maneira de almejar em juízo o restabelecimento de um direito fraturado dá-se por meio da denominada legitimação ordinária, quando o próprio lesado defende interesse seu, também embasado no franco acesso às vias jurisdicionais, emergente do princípio constitucional estampado no art. 5º XXXV, da Constituição Federal de 1988.

Em hipóteses francamente excepcionais porque dependente de expressa autorização legal, prevê o nosso ordenamento jurídico, no art. 6º, do Código de Processo Civil, a possibilidade de alguém, em nome próprio, defender interesse alheio, configurando a chamada legitimação extraordinária, determinando assim, “verdadeira substituição processual, inconfundível com a representação, eis que nesta última, “alguém, em nome alheio, defende interesse alheio”.⁸⁴⁶

Apenas para ilustrar, prestam-se para exemplificar a legitimação extraordinária, a defesa e ações propostas por curador especial em favor de ausentes e incapazes, nos termos do art. 9º, do Código de Processo Civil, assim como aquelas reparatórias ex delicto do arts. 63 e 68, do Código de Processo Penal, propostas pelo Ministério Público em favor de vítimas pobres.

Argumentando que é necessário transpor a concepção rigidamente individualista da dicção processual do art. 6º, do Código de Processo Civil, a tendência doutrinária é a de identificar, na defesa judicial de interesses difusos e coletivos, a presença da legitimação ordinária, porquanto os co-legitimados à propositura da ação judicial, em todas as hipóteses, além de agirem mediante autorização pela lei, defenderiam sempre posição jurídica e interesses próprios, conjugados com interesses de terceiros.

Assim, Humberto Theodoro Júnior, ao afirmar que “o grupo juridicamente organizado, mesmo quando deduz em juízo um direito cuja

titularidade pertence a outrem, está fazendo atuar, na realidade, em interesse próprio que é o de reintegração da situação garantida”.⁸⁴⁷

Também Rodolfo de Camargo Mancuso:

Resumindo o que foi visto, temos que a legitimação para agir, nas ações que visam à tutela dos interesses superindividuais é do tipo ordinário, porque: a) quando o indivíduo age de per se, na tutela de interesses gerais, ele também defende interesse próprio, configurado na cota-parte daqueles interesses, a qual lhe pertence enquanto indivíduo, cidadão, eleitor ou contribuinte; é o que se passa, grosso modo, nas ações populares e nas class actions do direito norte-americano. Não importa que, eventualmente, alguns integrantes da categoria ou da coletividade não se interessem pela ação ou discordem de seu objeto, porque não se trata de litisconsórcio necessário; o que releva é que os civis exercem a liberdade pública reconhecida *uti singuli*, de exigir da uma administração proba e eficaz e o respeito à lei, conforme o caso; b) quando a tutela dos interesses superindividuais é feita através de grupos legalmente constituídos, a legitimação também é ordinária, na medida em que sustentam, em nome próprio, certas massas de interesses (ex.: os dos consumidores), para o que a lei os considerou idôneos.⁸⁴⁸

Paulo de Tarso Brandão, igualmente defende a legitimação ordinária:

Em síntese, a legitimidade para buscar em Juízo a tutela dos interesses coletivos (abrangendo com tal expressão os interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos) decorre de lei. Assim, na esfera da Ação Civil Pública não opera o conceito ou a noção de legitimidade extraordinária, uma vez que as pessoas jurídicas ou as instituições, são legitimadas por força de disposição legal; e, nesse caso, a legitimação é sempre ordinária. Qualquer outra pessoa que não esteja legitimado por força de lei não poderá exercer o direito de ação decorrente da Ação Civil Pública, pois em nenhuma hipótese poderá haver a substituição processual, ou seja, a legitimação extraordinária.⁸⁴⁹

Em sentido contrário o pensar de Hugo Nigro Mazzili:

⁸⁴⁶ Cf. MAZZILI, op. cit., p. 23.

⁸⁴⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Tutela dos interesses coletivos — difusos no direito brasileiro. In Revista Jurídica, 192/5.

⁸⁴⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos., op. cit., p. 153.

⁸⁴⁹ BRANDÃO, op. cit., p. 118-119.

Nessa visão, suponhamos uma associação de classe. A defesa judicial de interesses coletivos da categoria coincide com a defesa de interesse próprio da entidade, conforme seus fins sociais. Contudo, ainda assim preferimos denominar o fenômeno de legitimação extraordinária ou substituição processual, para distingui-lo das hipóteses em que o titular da pretensão age apenas na defesa do interesse de que é titular. Nos casos de ação civil pública, de ação coletiva ou de ação popular, o autor (o cidadão, o Estado ou a associação) não está pedindo apenas dentro do campo de seu direito próprio, e sim busca um benefício coletivo (nem sempre público) mas ao menos transindividual), que ele, por si só, não estaria legitimado a defender a não ser por expressa autorização legal. Daí a legitimação extraordinária.⁸⁵⁰

A nosso de sentir, razão está na configuração de legitimação mista, porém mediante a adição de mais alguma argumentação.

Com efeito, dispõe o art. 3º do Código de Processo Civil, que para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade, o que configura a legitimação ordinária, marcada pela identidade do sujeito da relação jurídica de direito material trazida a juízo, requisito aliás também estendido à pessoa do réu, e condição que definirá o juízo competente para a ação.

Daí soar excepcional a prerrogativa do art. 6º, do Código de Processo Civil, quando, mediante expressa autorização em lei, alguém que não seja o sujeito da relação jurídica de direito material, se vê autorizado para exercitar em nome próprio direito alheio, mediante a substituição processual correspondente à legitimação extraordinária. Como se vê, a excepcionalidade e a expressa autorização legal para agir é marca de legitimação extraordinária e não o contrário, mesmo porque em sede de legitimação ordinária não há como afastar o requisito a ser preenchido pelo autor da demanda, representado pela demonstração do interesse, nos termos do art. 3º do Código de Processo Civil.

Tal raciocínio conduz à hipótese de configuração de legitimação anômala ou mista, já que os co-legitimados para ação civil (legitimação aliás concorrente e disjuntiva)⁸⁵¹, mencionados no art. 5º, da

⁸⁵⁰ MAZZILI, op. cit., p. 25, nota de rodapé nº 1.

⁸⁵¹ NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria B. B. de Andrade. Responsabilidade civil, meio-ambiente e ação coletiva. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão, São Paulo: Revista dos Tribunais,

Lei 7.347/85, ao tempo em que exercem legitimação ordinária, na parcela representada pelo seu próprio interesse, exercitam também a legitimação extraordinária na parte em que agem como representantes ou substitutos dos demais, indeterminados ou determináveis, sujeitos do interesse difuso ou coletivo em jogo.⁸⁵²

E ainda, o que sustenta a legitimação para a ação civil é também a demonstração do interesse para aquela demanda específica. Assim, por exemplo, pelo só fato de figurar como co-legitimado para a propositura da ação civil pública não significa possa o Ministério Público Federal propor indistintamente o remédio em qualquer foro, resolvendo-se a questão pela demonstração de interesse legítimo que se encaixe nos dizeres do art. 109, da Constituição da República, sob as penas da incompetência do juízo.

O mesmo se diga em relação às pessoas jurídicas de direito público, isto é, não estão elas autorizadas à propositura indistinta da ação civil pública, eis que restringidas as suas atuações ao campo do interesse real.

Assim, não está autorizado um município a propor ação civil pública indistintamente. Não pode o Município de Porto Alegre mover ação contra o de Macapá, alegando genericamente, por exemplo, infração aos primados gerais da defesa do meio ambiente, sem demonstração de seu legítimo interesse real na demanda, qual seja legitimação ordinária. Com igual ênfase, as associações e fundações privadas

A melhor solução é aquela adjetivada de mista, eis que, dada as peculiaridades do tema, a legitimação a que alude o art. 5º da Lei 7.347/85 apresenta-se biforme, ordinária e extraordinária simultaneamente.

1993 (Biblioteca de direito ambiental), p. 278-307, p. 296. “Isto significa dizer que cada um dos co-legitimados pode, sozinho, promover a ação coletiva, sem que seja necessária anuência ou autorização dos demais co-legitimados. O eventual litisconcórdio que se formar entre eles será facultativo e obedecerá o regime desse tipo de cumulação subjetiva de ações, de acordo com as regras do CPC.

⁸⁵² BARBI, Celso Agrícola. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 110-111. Referindo hipótese de legitimação anômala disse o autor “[...] a legitimação normal, na parte em que o direito reclamado pertence ao

Note-se que a legitimação biforme não está revestida de inteira novidade, já que no modelo brasileiro a ação popular serve à tutela dos interesses difusos, porquanto mediante legitimação extraordinária qualquer cidadão recebe aptidão para ingressar em juízo visando tutelar essa categoria de interesses, embora de maneira restrita, eis que a ação é direcionada ao controle de atos do poder público, que reflexamente atinjam interesses metaindividuais.

José Afonso da Silva aduziu que na hipótese de ação popular o autor não atua na condição nem de substituto nem de representante, mas age por direito próprio. Por isso, pensamos, legitimado na forma mista, porquanto o interesse na propositura do remédio popular não é, como o curial, meramente individual.⁸⁵³

A doutrina movimenta-se no sentido de transpor óbices porventura ainda existentes na temática da legitimação para a ação civil pública, especialmente sublinhado que a discussão do tema não mais se centra na dicotomia legitimação ordinária ou extraordinária.

Neste sentido, Adalberto de Souza Pasqualotto aduz, com base no texto constitucional de 88, que a legitimação passou a ser universal, mormente frente aos dizeres do art. 5, inc. LXXII, da Carta Política Brasileira, eis que da legitimação exclusiva do Ministério Público, derivada da Lei 6.938/81, evolui-se para a legitimação concorrente do art. 5º, da Lei 7.347/85, chegando-se à identidade de objetos em ação civil pública e ação popular, remédio agora também prescrito para a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural em sentido lato.⁸⁵⁴

Mazzili acrescenta que a legitimação, fruto dos avanços positivados na legislação, mormente os dizeres constitucionais do art. 129, III, passou a ser catalogada como substituição processual genérica:

Com a evolução legislativa, especialmente nos últimos anos,

autor, e anômala, na parte em que o direito reclamado pertence aos demais credores ou condôminos”.

⁸⁵³ Cf. SILVA, José Afonso da. Ação popular constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 182 e ss.

⁸⁵⁴ PASQUALOTTO, Adalberto de Souza. O Ministério Público e a tutela do meio ambiente. In: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n.31, p. 107-127, p. 122.

passou-se a admitir a defesa de interesses coletivos e difusos por meio de substituição processual, havendo, agora, uma norma a conferir legitimação genérica, abandonando-se o sistema da taxatividade (art. 1º, inc. IV, da Lei n. 7.347/85, incluído pela Lei n. 8.078/90, cf. tb. o art. 129, III, da CR).

Por derradeiro, cremos que a melhor solução foi a aventada por Nelson Nery Júnior e Rosa Maria B. B. de Andrade Nery, quando, baseados na doutrina alemã, sustentaram que nas hipótese de ação coletiva a legitimação é autônoma, face à superação do conceito de substituição processual (legitimação extraordinária):⁸⁵⁵

Nunca é demais lembrar que os institutos do processo civil ortodoxo não mais atendem à necessidade de hoje, no campo dos direitos difusos e coletivos. Criada para solucionar lides de natureza individual, a legitimidade para a causa como condição da ação, está a merecer outra construção dogmática, que deverá levar em consideração o fim a que se destina essa legitimação : a defesa, em juízo, de direitos meta e supra-individuais. De conseqüência, não cabe nesta sede falar-se na dicotomia clássica da legitimação em ordinária e extraordinária, mas sim da superação dessa divisão, como já está ocorrendo na Alemanha, onde a doutrina mais moderna, fala em legitimação autônoma para a condução do processo (selbständige Prozeáführungsbefugnis) e não mais em substituição processual para qualificar essa legitimação do Ministério Público e associações para virem a juízo na defesa dos direitos difusos e coletivos. Quando o Ministério Público e as associações agem na defesa dos direitos individuais homogêneos, aí sim ocorre a substituição processual.⁸⁵⁶

Também pensamos possível extrair-se da ordem vigente interpretação no sentido de atribuir-se ao fenômeno da substituição processual marca evolutiva da legitimação autônoma, derivada dos dizeres do art. 129. III, da Constituição Federal, conjugados com o art. 1º, inc. IV, da Lei 7.347/85, ali incluído pelo teor da Lei 8.078/90.

A presença da generalidade, derivada do teor dos dispositivos

⁸⁵⁵ NERY JÚNIOR; NERY, op. cit., p. 298. Nota de rodapé nº 44 : “A doutrina alemã vem distinguindo os casos de substituição processual determinados pela lei das hipótese de ações de classe. Na substituição processual o substituto busca defender direito alheio de titular determinado, enquanto que nas ações coletivas o objeto dessa legitimação extraordinária é outro, razão pela qual essas ações têm de ter estrutura diversa do regime de substituição processual. Nessa linha de raciocínio, falando de legitimidade processual autônoma (selbständige Prozeáführungsbefugnis) , Reinhard Urbanczyk, Zur Verbandesklage, im Zivilprozeá, Carl Heòmanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1981, p. 42 [...]

⁸⁵⁶ NERY JÚNIOR; NERY, loc. cit.

retromencionados, aliada à legitimação concorrente e disjuntiva do art. 5º, da Lei 7.347/85, supera qualquer discussão que possa desqualificar a qualificada legitimação ali estampada, tendo por base institutos que, à luz da ótica processual tradicional, prestavam-se tão-só de alicerce à dedução em juízo de pretensões individuais ou coletivas particulares. O mérito dessa construção dogmática exatamente reside na sua finalidade, mesmo porque se a legitimação para a causa é condição da ação, na defesa judicial de direitos meta ou supra-individuais dúvidas não mais persistem quanto ao rol de legitimados, restringindo-se a análise da admissibilidade da pretensão à demonstração do interesse real do autor, eis que falta de interesse jurídico determina o indeferimento da inicial (art. 295, “caput”-III) ou extinção do processo (arts. 267-VI, 268 e 329) todos do Código de Processo Civil.

Prepondera, então, os dizeres do art. 3º do Código de Processo Civil, especialmente conjugado, analogicamente, com o teor do art. 76, do Código Civil ao preconizar que para propor ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico ou moral.

Em suma, ainda que expressamente evolua o Direito Processual Civil, no sentido de admitir, para as ações coletivas, a legitimação autônoma, os requisitos da legitimação ordinária continuarão informando, mediante a demonstração do interesse real para a causa, a definição do juízo e foro competentes, independentemente das dominialidades incidentes sobre as áreas em litígio. Enquanto tal não acontece, pensamos prevalecer, para a hipótese, a legitimação mista, eis que a ordinária, além de preencher condições de admissibilidade, preponderantemente define a competência, enquanto a extraordinária, através do fenômeno da substituição processual autorizada em lei, resolve a legitimidade da parcela indeterminada, determinada ou determinável de beneficiados não presentes, mas representados na causa.

4.22.3 Do inquérito civil público

O inquérito civil público, instrumento de natureza

administrativa, que não é peça imprescindível nem pressuposto processual ao aforamento de ações judiciais, de presidência e titularidade exclusivas de representante do Ministério Público, foi introduzido no ordenamento jurídico nacional pelo teor do art. 8º, § 1º, da Lei 7.347/85. Posteriormente foi elevado ao texto constitucional de 88, nos termos do art. 129, III e consagrado na legislação infraconstitucional pelo Código de Defesa do Consumidor, art. 90, destinando-se à coleta de elementos de informação e convicção, necessários à propositura da ação civil pública. Tal elenco normativo, veio em fortalecimento à previsão anterior, consubstanciada no art. 15, I, II e IV, da Lei Complementar Federal nº 40/81, (antiga Lei Orgânica do Ministério Público), que já fizera referência à atribuição dos membros do Ministério Público de requisitar documentos e informações, assim como de expedir notificação de comparecimento, previsão repetida na nova Lei Orgânica do Ministério Público Nacional, consoante o dizer do art. 26, Lei nº 8.625/93.

O inquérito civil público é de instauração facultativa, mesmo porque destina-se a alimentar a convicção do próprio representante do Ministério Público, que poderá obter diretamente os aludidos elementos de informação por outras vias. Também não ostenta característica de procedimento contraditório, sendo prudente dar-lhe a publicidade, nos termos do art. 37, da Constituição Federal, ressalvadas as hipóteses de sigilo legal. Vale ainda a menção de que a sua instauração não interfere na atuação dos co-legitimados para a ação civil pública.

Tornou-se instrumento de grande valia na proteção de interesses coletivos em sentido amplo, haja vista a inserção, através do art. 113, do Código de Consumidor de dispositivo segundo o qual “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O ponto controvertido, tanto aqui como em sede de transação judicial em ação civil pública, diz respeito ao seu conteúdo, posto que o instituto jurídico da transação envolve o próprio conteúdo material do direito, sendo que o legitimado para a defesa do interesse coletivo em

sentido amplo não conta com legitimidade para dispor de interesses metaindividuais.

A questão a esclarecer, portanto, diz mais respeito ao suporte legal autorizatório da transigência, aliado ao ponto da controvérsia a ser composto.

Assim, o legitimado, em sede de inquérito civil público o Ministério Público com exclusividade, não poderá dispor nem olvidar do conteúdo material controvertido, no sentido de absolver de instância o interessado.

Nada impede, por outro lado, a autocomposição da controvérsia, através de transação extrajudicial, como preconiza o art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, quando possível a obtenção de tudo quanto seria o objeto do pedido da ação civil pública. Assim se materializa imediata preservação, sem a necessidade da, as vezes morosa, prestação jurisdicional. Ademais, a transação em inquérito civil não obsta, como já se disse, a atuação dos demais co-legitimados, que, quando inconformados com os termos do ajuste, poderão acessar normalmente as vias jurisdicionais próprias.

Mesmo a possibilidade de acordo judicial não é novidade em sede de interesses coletivos em sentido amplo, haja vista a expressa referência legal estampada no art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 7.661, de 16.5.88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Do mesmo modo, expressamente a lei proíbe a efetivação de transação, acordo ou conciliação de qualquer espécie, em se tratando de responsabilização de agentes públicos nos atos de enriquecimento ilícito, consoante é a dicção do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.422/92. Em suma, tanto a autorização legal quanto a proibição da transigência encontram-se positivadas no direito brasileiro.

4.22.4 Da preservação por decisão do poder judiciário

Consoante os dizeres constitucionais estampados no art. 216, § 1º da Carta Política de 88, é dever do Poder Público, aqui entendidos os

Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, proteger os bens que integram o patrimônio cultural brasileiro, através de quaisquer formas de acautelamento ou preservação, ainda que tais bens não estejam formalmente tombados. Não há, então, razão jurídica que importe em negar ao Poder Judiciário a possibilidade de resguardar o patrimônio turístico, assim reconhecido em sentença, mesmo que não formalizado tombamento

De fato, o valor cultural de sítio ou bem, é marca e característica intrínseca, tão-só formalizada e oficialmente reconhecida quando do tombamento, sendo que o reconhecimento poderá se dar por decisório judicial transitado em julgado. Sustenta a doutrina pátria a desnecessidade da prévia intervenção do Poder Executivo, como condicionante de manifestação tendente ao resguardo de bem cultural pelos demais poderes, mesmo porque nem a Constituição Federal, nem a lei ordinária mencionam tal requisito.⁸⁵⁷

Com efeito, o art. 1º, da Lei 7.347/85, (Lei da Ação Civil Pública), viabiliza a propositura de ações judiciais de resguardo do patrimônio cultural brasileiro, dispensando pré-requisito para tal defesa do prévio tombamento pelo Poder Executivo.

Assim também entende a jurisprudência:

Ação Civil Pública — Preservação de praça pública — Valor histórico e paisagístico — Interesse da comunidade, no sentido de resguardo de tradições locais — Reconhecimento de sua existência que pode ser efetivado pelo Judiciário, não sendo privativo do órgão Legislativo ou Administrativo — Lei Federal n. 7.347/85 — Ação procedente — Recursos não providos.⁸⁵⁸

Do corpo do acórdão publicado na RJTJESP, v. 114, p. 38, a lúcida manifestação jurisprudencial, justamente asseverando que o reconhecimento da existência de valor histórico e arquitetônico, hipótese ali em julgamento, pode ser feito pelo Poder Judiciário:

⁸⁵⁷ No sentido do texto, RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIN, op. cit., p. 193.

⁸⁵⁸ Acórdão prolatado na Apelação Civil nº 112.282-1. — Casa Branca — Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator Des. Fonseca Tavares, publicado na Rev. Jur TJESP, nº 122, p. 50-52.

A lide se instaurou em torno da configuração ou não, do valor social do bem que se pretende proteção. Como não é privativo do órgão Legislativo, ou Administrativo, a identificação de um valor social, tem o Judiciário poder para se pronunciar a respeito. A identificação da natureza do interesse social apontado não é privativa e exclusiva do órgão legislativo ou da Administração. “O interesse público não é só aquele que o legislador declara, mas a realidade mesma, sentida pelo critério social. Esta situação pode se apresentar e anteceder à própria declaração legislativa. São tendências sociais que podem ser reconhecidas pelo Judiciário”. (JOSÉ RAUL GAVIÃO, “Da legitimação na Ação Civil Pública”, p. 59, in “Biblioteca da Faculdade de Direito — USP —”). E prossegue o citado Magistrado citando MÁRIO VELLANI: “novas tendências sociais podem fazer considerar de interesse público relações que não revelam tal interesse em um momento anterior, e de qualquer forma antes que o legislador delas se ocupe” (ob. e loc. cit.). O interesse público, em síntese, pode ser defendido como realidade social. Controvérsia pode se instaurar, não sobre se ele merece proteção, mas sobre a sua configuração. A solução só pode ser dada após a fase instrutória, como sucede em qualquer lide onde a controvérsia incide sobre fatos. Inserindo-se na atribuição do Judiciário verificar se ocorre ou não o fato pressuposto da configuração jurídica das realidades protegidas pela Lei 7.347/85, para conceder ou não a proteção que essa norma lhe concede, o mérito não pode ser julgado sem que as provas tenham sido produzidas. A identificação do valor artístico ou estético, não emerge de mera criação da autoridade administrativa, existe no plano da vida. A ação proposta visa apurar, para fins protetivos, a existência ou não, do interesse público, afirmado na inicial. Não há restrição ao poder revisional dos Tribunais, sobre o juízo da Administração, quando não reconhece os valores de vida referidos na Lei 7.347 (RF v. 98/586). É de nossa organização política a posição superposta do Judiciário em face de outros Poderes, sempre que se trate de interpretar e aplicar um texto de lei.⁸⁵⁹

4.22.5 Do mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança coletivo, instituído pela Carta Política de 1988, nos termos do art. 5º, incisos LXIX e LXX, representa, fundamentalmente, um mecanismo processual constitucional — ação constitucional —, de garantia de direitos coletivos, sociais e políticos, podendo ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidades de classe ou associação

legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Este mandado de segurança segue, no pertinente aos pressupostos e procedimento, o comum, relativo ao remédio de proteção ao direito individual, fixada a inovação tão-só no tópico inerente à legitimidade ativa.

Em sede de tutela do meio ambiente e do patrimônio cultural, o tema se apresenta controvertido.

Assim, sem mais delongas, Paulo de Bessa Antunes sustenta o seguinte:

Ora, é perfeitamente possível que se apresentem situações nas quais um dano ambiental esteja sendo cometido, ou venha a ser cometido, ou mesmo um atentado a qualquer interesse difuso e que tais fatos venham a se impedidos por via de um Mandado de Segurança Coletivo, v. g., alteração de fachada de um bem tombado pelo patrimônio histórico, construção de uma estrada sem prévio estudo de impacto ambiental, etc. Tais hipóteses são perfeitamente contempladas pelo Mandado de Segurança Coletivo.⁸⁶⁰

Hely, por sua vez, aduz:

Na realidade, embora haja referência no artigo à “defesa dos interesses dos seus membros”, entendemos que somente cabe o mandado de segurança coletivo quando existe direito líquido e certo dos associados, e no interesse dos mesmos é que a entidade, como substituto processual, poderá impetrar a segurança, não se admitindo, pois, a utilização do mandado de segurança coletivo para defesas de interesses difusos, que deverão ser protegidos pela ação civil pública.⁸⁶¹

A jurisprudência, porém, vem admitindo a discussão pela via desta espécie de mandado de segurança, de interesses coletivos, inclusive “quando o interesse ferido é de coletividade menor, mas coletividade inserida na maior”:

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO — Impetração por

⁸⁵⁹ Acórdão prolatado na Apelação Civil nº 95.285-1 — Ribeirão Preto — Oitava Câmara Civil, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Rel. Des. Jorge Almeida, publicado na Rev. Jur. TJESP, nº 114, p. 38.

⁸⁶⁰ ANTUNES, op. cit., 1992, p. 240.

⁸⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e “habeas data”. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 21.

entidade de classe visando à defesa de interesses de alguns de seus integrantes — admissibilidade desde que com abrangência suficiente para assumir a condição de interesses coletivos — Desnecessidade de expressa autorização dos associados ou indicação nominal dos beneficiários diretos — Inteligência da alínea “b” do inc. LXX, c/c o inc. XXI, do art. 5º, da CF.⁸⁶²

⁸⁶² Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Mandado de Segurança 10.503-0 — TP-j. 18.4.90 — Rel. Des. Yussef Cahali, acórdão publicado na Revista dos Tribunais, v. 657, p. 74. (No mesmo sentido :v. acórdão publicado na RJTJRS 154/372).

De nossa parte, adotamos a posição de Bessa Antunes, acrescentando que não há razão para limitar o que o texto constitucional não limitou. Ora, o avanço reside exatamente na possibilidade do acesso coletivo à Justiça contra ato ilegal, abusivo, e tão freqüentemente arrogante, perpetrados por autoridades em desfavor de interesses da sociedade. Não há porque individualizar o prejuízo e o acesso Poder Judiciário, quando a conduta do administrador fratura o interesse ou direito de parcela comunitária identificada, mediante ordens ou atos que maculem o meio ambiente, seja natural, artificial ou cultural. Tal visão desconforme com a modernidade apenas serve para desestimular o exercício da cidadania, ou, quanto muito, para entupir o Judiciário, mediante infundáveis demandas individuais. Claro que aqui deve prevalecer o alerta doutrinário, que menciona que interesse coletivo não é mera soma de interesses individuais, mas, sim, o interesse aglutinado, despojado do sentido egoístico.

4.22.6 A ação popular e do direito de informação

A ação popular, como ação especial, inscrita dentre as garantias constitucionais fundamentais, consta da ordem constitucional brasileira desde a Carta de 1934, concebida especialmente como o primeiro remédio processual de tutela de interesses coletivos em sentido amplo.

Humberto Theodoro Júnior, citando pesquisa jurisprudencial realizada por Barbosa Moreira, arrola os seguintes casos práticos de utilização da ação popular em defesa de interesses difusos:

a) anulação do ato que aprova o projeto de construção de aeroporto de Brasília, pelo fundamento de que ele não se harmoniza com a concepção estética que presidia à edificação da nova capital do País;

b) impugnação dos atos administrativos relacionados com o aterro parcial da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de Janeiro, e com edificação de prédio comercial, sob pretexto de desfiguração de local de particular beleza paisagística;

c) impedimento da demolição de edifício público em São Paulo, de valor artístico e histórico, para a construção de estação do Metropolitano;

d) anulação de resolução de Câmara Municipal, em Minas Gerais, que autorizara, sem limites, a extração de madeira em floresta protetora de nascentes d'água indispensável ao abastecimento da população da cidade.⁸⁶³

Na ordem vigente, a ação popular constitucional está prevista no art. 5º, LXXII, da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, a moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor salvo comprovada má-fé, isento de custas e do ônus da sucumbência.

Dúvidas não existem em relação à possibilidade de emprego da ação popular constitucional na defesa do patrimônio paisagístico e estético.

Isto porque, o próprio texto constitucional expressamente capitulou o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural como bens passíveis da tutela através do emprego desse mecanismo de exercício da cidadania.

Ademais, note-se que a Lei 6.513/77, introduziu expressa referência à proteção do patrimônio estético ao modificar a redação do art. 1º. § 1º, da Lei 4.717/65, que regulamenta a ação popular.

Segundo a doutrina pátria,

a Ação Popular é um dos mais tradicionais meios de defesa dos interesses difusos no direito brasileiro. O autor popular, cidadão brasileiro no gozo de seus direitos políticos, age em nome próprio na defesa de um bem da coletividade.⁸⁶⁴

Assim a ação é instituto constitucional deferido ao cidadão,

⁸⁶³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. A Tutela dos interesses., op. cit., p. 11.

não podendo ser exercitado por pessoas jurídicas ou por associações, fato que não impede a reunião litisconsorcial de vários cidadãos para a sua propositura

Sobre a questão assim se manifestou Hely:

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga.
865

Cappelletti complementa:

Na ação popular, propriamente dita, quisquis do populo, qualquer um, pode acorrer a juízo, prescindindo da exigência de ser titular de um fragmento do direito, cuja tutela é demandada. Abolição absoluta da idéia mesma de legitimação para agir. Todos estão legitimados. O conceito de legitimação desaparece.
866

O ponto fundamental para a tutela eficiente de direitos coletivos e difusos via ação popular é exercício do direito de informação, sem o que não será possível a interposição de ação bem instruída.

Neste ponto particular, ainda que a Constituição Federal de 1988 assegure ao cidadão acesso aos estudos prévios de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV), cremos de melhor valia o teor do art. 5º, XXXIII, da mesma Carta Política, que preconiza:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Negado-se, imotivadamente, a autoridade a fornecê-las, além do mandado de segurança pertinente, poderá a parte interessada interpor a

⁸⁶⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. Curso de direito ., op. cit., p. 240.

⁸⁶⁵ MEIRELLES, op. cit., 1992, p. 88

⁸⁶⁶ CAPPELLETTI, op. cit., p. 23.

ação sem elas, requerendo digne-se o Magistrado da causa a requisitá-las, sem prejuízo de ações cautelares prévias ou incidentais, conforme o caso.

CONCLUSÕES

As atitudes do homem em relação à Terra, sua visão e reações ao ambiente que o cerca têm variado através do tempo, segundo critérios regionais e atendendo peculiaridades estabelecidos pelas diversas culturas, sendo próprio dessas questões que a sua análise demande um tratamento multidisciplinar, envolvendo tanto as ciências naturais, quanto as humanidades.

Num olhar para o meio circundante seguindo bases antropocêntricas - o ambiente é visto como o provedor de sustento para a vida, baseado nos recursos naturais, suas sadias adjacências e na satisfação estética, incluído o puro interesse por sobrevivência, cuidado com esgotamento de recursos naturais e saúde tradicional a população, figurando o valor estético apenas como uma amenidade, por não levar em consideração que a saúde espiritual das pessoas também está vinculada à fruição do belo.

Esta perspectiva está associada à idéia de que uma boa administração dos recursos naturais basta para solucionar os problemas ambientais, já que o uso criterioso pode prover o máximo de benefícios localizados ou em favor de toda a humanidade, qual seja uma visão ambiental de cunho puramente utilitário.

Partindo de predominância estritamente econômica, problemas ambientais derivam da violação de bens que não são trocados no mercado, porque de propriedade comum, como a água limpa e o ar atmosférico e suas externalidades negativas, como a poluição.

Nessa visão, as soluções ambientais apenas representariam correções de falhas do mercado, mediante o estabelecimento de preços para bens ambientais antes gratuitos, combinados com a taxaço da poluição.

A despeito da visão de ambiente somente em razão de sua utilidade pelo valor de uso, os economistas examinam a possibilidade de se agregar ao conceito um “valor de existência”, sempre ausente nas

perspectivas puramente antropocêntricas de meio ambiente, isto é, a crença de que um mundo não-humano tem interesses e relevâncias éticas diferenciadas e independentes de utilidade social que possa nele incidir.

A necessidade de desenvolvimento sustentável conserva esta dimensão fortemente utilitária do ambiente, embora campanhas ambientais venham se concentrando em torno de questões como energia, poluição, transportes e suas variáveis relacionadas à saúde pública, desmatamento e erosão, não apenas como impactos sobre a “natureza” mas sobre a sobrevivência, tanto cultural como econômica dos povos.

O ambientalista, a despeito de se apresentar como desafio a ser resolvido pelas estruturas políticas existentes, não pode ser identificado com certa e determinada ideologia política, ou alinhamento com a tradicional classificação direita-esquerda, porque as questões verdes transcendem aquelas ideologias.

Na qualidade de proponente de mudança social, o movimento pode ser adjetivado de progressista e considerado de centro-esquerda, ao mesmo tempo em que pode ser acusado de elitista e reacionário, ao pregar interesses baseados em classes mais bem aquinhoadas e preservação do status quo; esse quadro é causa de profunda desconfiança no ambientalismo por parte das classes menos favorecidas.

É necessário fazer distinções entre os diferentes significados de “ambiente”, porque no sentido de sobrevivência, saúde e destruição de recursos renováveis são os mais pobres os mais atingidos e potencialmente os que mais têm a lucrar com as melhorias. Quando o ambiente parece significar amenidades, como estética e bioética, embora o debate possa se tornar mais complexo, da mesma maneira serão os mais pobres os mais sacrificados e ao mesmo tempo os maiores beneficiários ante o implemento de melhorias.

É inteiramente impossível definir o ambientalismo em termos de um particular conjunto de valores políticos, porém ao invés de se considerar sua ideologia como coerente e não-ambígua, é melhor considerá-la díspare e eclética, já que por primeiro apossou-se de elementos das ideologias existentes, dando-lhe conotações ecológicas,

para depois utilizar as pré-existentes divisões ideológicas na diferenciação de variedades de uma própria ideologia ecológica.

Todos os problemas aqui apontados formam os elementos constitutivos do ambientalismo moderno, sendo forçoso reconhecer que a compreensão do movimento na sua totalidade ainda é incompleta.

Entendemos provado que o ambientalismo, no primeiro plano, é um desafio dirigido contra a essência do capitalismo industrial e globalizado.

No mundo contemporâneo a crise ecológica, que além da escassez de recursos naturais, também diz respeito à crise energética e de produção de alimentos, coloca em evidência todos os desajustes entre a conformação ecossistêmica do planeta e a apropriação capitalista da Natureza, sobretudo porque o ambiente e os recursos naturais constituem a base material para qualquer forma de desenvolvimento.

A escassez, como fundamento da teoria e prática econômica, converteu-se numa escassez em escala global; este fenômeno não mais se resolve através do progresso ou da técnica, nem pela substituição de recursos escassos por outros mais abundantes, ou pelo aproveitamento de espaços não saturados, porque a degradação manifesta-se mais como um sintoma de uma crise que é civilizatória, marcada pelo modelo de modernidade, em que o desenvolvimento da tecnologia predomina sobre as condições da natureza.

A moderna problemática ambiental informa a raiz das bases de produção, apontando para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade, bem como para a construção de um futuro mais razoável e possível, ancorados nos limites das leis da natureza, assim como nos potenciais ecológicos da cultura e da criatividade humana.

A crise ambiental provocou a necessidade de se internalizar no processo econômico o imperativo da sustentabilidade, mediante o emprego de formas de aproveitamento que evitem o esgotamento de recursos não-renováveis e possibilitem a produção sustentável de recursos bióticos.

A crise ambiental acentua-se num contexto de globalização econômica, como uma nova visão do processo civilizatório, questionando

as bases conceituais que promoveram e legitimaram o crescimento econômico negando a natureza.

A sustentabilidade surge como um critério normativo de reconstrução da ordem econômica, como condição de sobrevivência humana e paradigma para um desenvolvimento estável e durável, já que a visão mecanicista, como orientadora do “progresso” da civilização moderna provocara uma racionalidade econômica que afastara a natureza da esfera da produção, causa óbvia da destruição e degradação ambiental como externalidades do sistema.

Na era denominada globalização, tendência crescente nesse início do século XXI, a idéia prevalente é que o desenvolvimento está vinculado à noção de que o mundo funciona como um todo orgânico e indissociável.

No seio dessa conjuntura contemporânea a alternativa possível é que o Estado leve em consideração o paradigma da Ecologia Política como referencial de análise, sobretudo como decorrência do esgotamento e contradições do Estado de bem-estar social, que inclui desgastes ambientais superiores aos resultados obtidos, derivados de políticas baseadas em metas a atingir e progresso infinito.

Nenhuma cultura ou civilização chegou tão perto da autodestruição, ou tão longe em uma dinâmica ecocida, que coloca em perigo a vida em si mesma sobre o planeta, como a atual. Este procedimento é que denominamos “crise ecológica”, como forma de nossa época, e que adjetivamos de “progresso”. A tarefa para a alteração deste quadro não é técnica. É ética e política.

A par de intensas modificações e alterações incidentes sobre o meio físico, também modificações sociais estão em curso, alterando situações geopolíticas e econômicas no mundo contemporâneo, com desenvolvimento descontrolado do capitalismo e aumento das diferenças entre países ricos e pobres.

A crise por que passa a sociedade da atualidade tem reflexos noutros sistemas sociais, como por exemplo o sistema sanitário, sobretudo como decorrência da desumanização, ante o total desprezo a valores que

são humanos e crença mágica e cega na tecnologia, como resposta a todos os problemas.

Os conceitos de bem-estar e de qualidade de vida são de recente formulação; o primeiro a surgir foi o de bem-estar, referindo-se especialmente ao bem-estar social, econômico e de trabalho.

No campo das ciências da saúde, o conceito de bem-estar alcança seu patamar máximo com a definição promulgada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), por ocasião da formalização da ata de sua constituição em 1948, sugerida pelo médico Henri E. Sigerist: “Saúde é o completo estado de bem-estar físico, mental e social e não só a ausência de incapacidade e invalidez”.

O conceito de qualidade de vida é primeiramente multidisciplinar e multifatorial, razão de sua grande complexidade.

Neste quadro, adquire relevo especial a definição de felicidade, caracterizada como “o encontro de algo que nos satisfaça completamente”; trata-se, pois, de identificar os estados subjetivos de plena satisfação e as condições objetivas para que tal aconteça, mormente levando em consideração fatores que nos diferenciam uns dos outros.

Pode-se então afirmar que qualidade de vida reside em fatores objetivos que proporcionam bem-estar e satisfação nos seus sentidos mais amplos, a partir de óticas e percepções subjetivas.

Assim, “a qualidade de vida é a sensação de bem-estar que tem o indivíduo com sua própria vida e com o meio que o circunda.”

Em resumo, o componente mais importante da qualidade de vida é a saúde, que não é só a ausência de enfermidade mas também níveis de bem-estar e satisfação subjetivos que propiciem alegria de viver.

A acepção dominante da “globalização” é de uma ideologia que expressa posições e interesses de forças econômicas extremamente poderosas para tornar-se dominante mundo afora. Noutras palavras, estamos numa situação completamente nova: a globalização da economia, promovida por forças do mercado, que podem agir em liberdade, depois de abolir as restrições que o Estado lhes havia imposto.

A globalização apresenta-se como equivalente a

“modernidade”, e porque é inevitável não resta alternativa senão adaptar-se, porquanto aqueles que não o fizerem se arriscam a serem ignorados pelo crescimento econômico que a “globalização”, e somente ela, pode propiciar.

A raiz desta formulação centra-se no livre jogo das forças de mercado aumentando a circulação e intercâmbio de bens e serviços no plano global, referindo-se ao comércio; portando, a globalização das trocas no mercado internacional.

A mundialização contemporânea é vista como um produto associado à expansão cada vez mais ampliada do capitalismo, da sociedade de consumo, acarretando uma crescente mercantilização da vida, em todas as suas formas e em níveis inéditos na história.

Traduz uma Sociedade em que o fetichismo da mercadoria a tudo transforma em grandezas abstratas, em lógica contábil já que tudo pode ser comprado ou vendido, relegando a um plano secundário as manifestações culturais ou os distintos padrões de organização e sociabilidade.

As práticas globais conseguiram, em grande medida, restaurar a separação da economia do domínio exclusivamente político, derivando severas limitações aos governos, no que tange aos poderes de regulação e controle, com restrições ao papel dos administradores do ajuste da economia nacional, em razão da prevalência da competitividade em mercados mundiais e em nome da confiabilidade na atração de investidores.

A visão predominante de globalização é aquela da dimensão econômica, de interligação e dominação mundial de mercados.

Numa visão diferenciada, buscamos demonstrar que globalização não é um fenômeno incompatível com a diversidade cultural, podendo coexistir com as facetas heterogêneas e plurais das diversas culturas do planeta.

Os problemas ambientais não respeitam as fronteiras políticas e com bastante freqüência apresentam conseqüências também globais, como por exemplo a poluição dos mares, a chuva ácida, as alterações do

clima, a destinação de resíduos perigosos e as perdas da biodiversidade.

As novas tecnologias situam-se sobretudo nas novidades da microeletrônica, as biotecnologias e a inserção de novos materiais, todas elas apresentando a característica comum da sua utilização universal, tanto em relação à sua aplicação, como no desenvolvimento de novos produtos, organização da produção e comunicação empresarial e de massas.

Neste contexto global, grande importância está reservada ao movimento ecológico, sobretudo quando aponta preocupações ante a destruição ambiental, como decorrência do uso indiscriminado de tecnologias predatórias.

No plano ético da matéria ambiental, a discussão recai com mais veemência no tema relativo à posse dos recursos da biodiversidade, assunto presente na pauta de todas as nações civilizadas, tornando-se evidente os reflexos desta concepção nos campos técnico, científico e econômico.

A variável mais importante é o valor econômico destacado dos produtos e processos naturais que ocorrem nos ecossistemas, componentes do sistema de suporte, já que críticos para a sobrevivência.

Os humanos dependem de produtos naturais dos ecossistemas, onde se incluem os grãos, os vegetais, os alimentos marinhos, a caça e outros animais, a madeira e os produtos farmacêuticos, dentre muitos outros, todos de valor econômico extraordinários.

Muitas das atividades e criações que se convencionou chamar de progresso, absurdamente contribuem tão-só para tornar o homem muito mais infeliz. O maior exemplo está na rapidez ou velocidade da técnica, que nos permite fazer muito mais em menor espaço de tempo, conduzindo o homem a uma vida estressada, angustiada e teoricamente infeliz. Adjetivar de progresso tudo aquilo que se presta para aumentar nossa infelicidade não parece o raciocínio mais correto. Progresso e qualidade de vida não se coadunam como os extremos, onde não reside a virtude, melhor se justificando quando se afastam dele. O bem-estar não se correlaciona com quantidade, senão com qualidade, razão pela qual em

cada caso ou variável incidirão limites ou margens que demarcarão o ótimo e que uma vez transpostos macularão irremediavelmente a qualidade de vida catalogada como ideal. Em síntese, não podemos denominar de progresso aquilo que se presta para aumentar e incrementar nossa capacidade de destruição ou modificação para além da capacidade que o ambiente suporta, gerando excessos, como o dos alimentos com defeito, a velocidade da técnica e o excesso de dinheiro nas mãos de poucos.

O mundo cultural é um sistema de significados, muitos deles herdados por nós, a partir da valoração estabelecida por outros, a ponto de determinar os comportamentos como certos ou transgressores, e avaliados como bons ou maus.

A estética no seu sentido mais específico, no campo da filosofia, a significação é de um estudo racional do belo em relação ao sentimento que suscita nos homens.

Um dos principais conceitos necessários para o entendimento do comportamento das populações humanas é a cultura, que pode ser entendida como o conjunto de conhecimentos e comportamentos divididos pelas pessoas de uma dada sociedade, ou como sendo o conjunto de regras de convivência que incluiu, primeiramente e com especial ênfase, o comportamento em grupo, seus valores, a linguagem e a sua tecnologia.

Cultura é, a soma dos conhecimentos adquiridos, e não herança genética, passados através das gerações, mediante os processo de socialização.

A questão paisagística resplandece como de importância geral, porquanto toda a formação de um povo passa pela identificação e construção da sua paisagem.

A paisagem não é um dado bruto da natureza, mas uma construção mental firmemente assentada num feixe de idéias culturais convencionais, e em convenções cognitivas, a tal ponto que a sua investigação exploratória, sob a ótica jurídica, deverá partilhar em importância, lado a lado, vertentes culturais, plásticas e estéticas.

Aqui também está o desmantelamento da crença de que vivemos um mundo de assuntos predominantemente globais e de que

pensamentos e concepções locais não fazem parte do cosmopolitismo daí resultante.

A paisagem está intimamente ligada a uma nova maneira de ver o mundo como uma criação racionalmente ordenada, designada e harmoniosa, cuja estrutura e mecanismo são acessíveis à mente humana, assim como ao olho, e agindo como guias para os seres humanos em suas ações de alterar a aperfeiçoar o meio ambiente.

Ao mesmo tempo a paisagem lembra-nos o que está em toda parte, o que é uma fonte constante de beleza e de feiúra, de acertos e equívocos, alegrias e sofrimentos, tanto quanto é de ganho e de perda, mas sobretudo focalizando o papel do homem transformando a face da Terra. Há também um sentido transcendental que toma a paisagem quando em franca relação com os valores humanos: causar ou não o prazer estético.

Paisagem é um conjunto heterogêneo de formas naturais e artificiais, tanto em relação ao tamanho, volume, cor, movimento, utilidade ou qualquer outro aspecto do real. Em última instância, a paisagem é sempre heterogênea, já que não existe nenhuma possibilidade de incidir homogeneidade em qualquer que seja a fração da natureza. Por outro lado, a vida em sociedade pressupõe uma multiplicidade de funções. Assim, quanto maior o número destas, maior a diversidade de formas e de atores delas se valendo.

É possível comparar as paisagens naturais e culturais. As primeiras, podem apresentar-se como unidades homogêneas, resultando de diferentes combinações de fatores físicos – geológicos, pedológicos, geomorfológicos, hidrológicos, climáticos e bióticos. Já a paisagem cultural pode revelar-se homogênea ou heterogênea, como resultado de combinação de fatores humanos, econômicos, sociais, políticos e culturais.

Qualquer intervenção humana na natureza envolve sua transformação em cultura, apesar dessa transformação não ser sempre visível, já que fazer isso exige que entremos na consciência cultural dos outros.

É devido às ações humanas que surge a paisagem artificial,

cada vez menos natural, sobretudo quando as distâncias são encurtadas e acentuadas as diversidades internas, na relação homem-natureza, sob a perspectiva da paisagem.

O enfoque jurídico da paisagem deve ser sempre correspondente a um referencial de determinada população ou grupo social que vive num determinado território, onde as atividades são desenvolvidas segundo maior ou menor grau de complexidade em função dos vínculos internos e externos mantidos no plano cultural.

O espaço geográfico é um espaço mutável e diferenciado cuja aparência visível é a paisagem. É um espaço recortado, subdividido, mas sempre em função do ponto de vista do qual o consideramos e fracionado por que seus elementos se apresentam desigualmente solidários uns com os outros.

Espaço também pode ser definido como uma estrutura social dotada de um dinamismo próprio, revestida de uma certa autonomia, na medida em que sua evolução se faz segundo leis que lhe são próprias.

Toda a paisagem, além de refletir uma porção do espaço, ostenta marcas e valores denunciadores da história e do peso do passado, mais ou menos remotos, porém sucessivos, atestadores de modificações sempre desiguais e sempre presentes, como lembrança dos legados das gerações passadas e forjadores do legado pertencente às gerações futuras.

Numa determinada superfície incidirão identidades passivas e ativas, tanto de homens como de locais, marcada ora por um elemento que atribua um cunho determinante à paisagem, como também pelo conjunto de relações que se imprimam de forma indireta nesta mesma paisagem.

A tendência humana é transformar a meio natural em meio geográfico, isto é, moldando-o pela sua intervenção no decurso da história.

As paisagens organizadas se dividem em campo e cidade, entre espaços urbanos e rurais, cada qual marcado por fisionomia própria, fluxos e ritmos de atividades e densidades humanas diferentes.

Nas sociedades industriais, as fronteiras entre o espaço urbano e o espaço rural tendem a se tornar a cada dia mais imprecisas, sobretudo

porque o primeiro vai crescendo às expensas do segundo, tornando difícil o fornecimento de definições exatas ou completas de cada um dos espaços.

É possível distinguir dois sentidos diferentes para o termo urbanização: a) concentração espacial de uma população a partir de certos limites de dimensão e densidade; b) difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado “cultura urbana”.

Importante, pois, explicar a origem da cidade no mundo antigo, como condicionante para examinar o seu destino na atualidade.

Os homens apareceram na face da terra há, aproximadamente 500.000 anos, e durante um tempo bastante longo, que em geologia corresponde ao período pleistocênico, viveram coletando seu alimento e a procura de um abrigo no ambiente natural, sem modificá-lo de maneira profunda e permanente.

Há aproximadamente 10.000 anos atrás, depois da fusão das geleiras, ocorreu a última transformação profunda do ambiente natural, que marca a passagem do Pleistoceno para o Holoceno, quando os habitantes da faixa temperada aprenderam a produzir seu alimento, cultivando plantas e criando animais, além de organizarem, próximas aos locais de trabalhos, as primeiras aldeias, como estabelecimentos estáveis.

Essa é a época Neolítica (pedra nova), que corresponde a 95% da aventura do homem sobre a Terra, que para muitos povos se prolonga até o encontro com a civilização européia.

Investigações arqueológicas apontam que os primeiros aglomerados sedentários de densidade de população considerável apareceram no final do neolítico, na Mesopotâmia, por volta de 3.500 a. C., Egito 3000 a. C., China e Índia 3000-2500 a. C., no momento em que técnicas e condições sociais e naturais permitiram aos agricultores produzir mais do que tinham necessidade para subsistir. Então se estabelece um sistema de divisão e distribuição, como demonstração de capacidade técnica e de organização social, mormente porque a cidade torna-se a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta não era necessária nos locais de produção agrícola.

Pesquisadores distinguem a Idade do Bronze, na qual os

metais utilizados no fabrico de instrumentos e armas são raros, dispendiosos e reservados com exclusividade à classe dirigente, que absorve o excedente disponível mediante um consumo limitado que, por sua vez, limita o crescimento demográfico e da própria produção. Com a Idade do Ferro, que se inicia por volta de 1200 a. C, ocorre uma difusão do instrumental metálico mais econômico, da escrita alfabética e da moeda cunhada, o que amplia a classe dirigente, permitindo um aumento da população.

A civilização greco-romana desenvolve uma organização numa área econômica unitária – a Bacia Mediterrânica- mas escraviza e empobrece os produtores diretos, encaminhando-se para o colapso econômico, ocorrido a partir do século IV d. C.

Na Idade Média, a cidade vai renascer a partir de uma nova dinâmica social, inserida na estrutura feudal que lhe foi anterior. Mais precisamente, vai ser edificada pela reunião em torno de uma fortaleza pré-existente, cujo entorno será ocupado por núcleo habitacional e de serviços, de um mercado, sobretudo em razão e a partir das novas rotas comerciais abertas pelas Cruzadas. Nessa base se organizam as instituições próprias das cidades, especificamente as funções político-administrativas, como demonstração de autonomia frente ao exterior, derivada de uma evidente coerência interna. É a especificidade política que vai fazer da cidade um mundo e sistema social próprio, que vai perdurar como fundamento histórico e ideológico até o advento da sociedade industrial.

Como transformação histórica - a civilização feudal e a civilização burguesa - preparam a transição histórica seguinte: o desenvolvimento da produção com métodos científicos, o que caracteriza a nossa civilização industrial.

A difusão urbana agora equivale à perda do particularismo ecológico e cultura da cidade, razão pela qual os processos de urbanização e de autonomia de um modelo “cultural urbano” se manifestam como processos contraditórios.

A urbanização daí decorrente mostra-se um processo de

organização espacial, repousando sobre dois conjuntos de fatos fundamentais: a) a decomposição prévia das estruturas agrárias e a migração da sua população para os centros urbanos já existentes, formando a força de trabalho essencial à industrialização; b) a passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial.

As cidades atraem a indústria em razão de dois fatores essenciais, qual seja a mão-de-obra e mercado, e por sua vez a indústria oferece novas oportunidades de empregos, suscitando serviços. O processo inverso também se mostra importante, ou seja, onde incidem elementos funcionais, em especial matérias-primas e meios de transporte, a indústria passa a colonizar e a determinar urbanização. Nos dois casos é a indústria que organiza por inteiro a paisagem urbana, não como decorrência tecnológica, mas como expressão da lógica capitalista que está na base da industrialização. Por isso é possível asseverar que “a desordem urbana” não existe de fato. Ela representa a organização espacial proveniente do mercado, e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial. demais, o primado do lucro e o racionalismo técnico culminam por anular diferenças essenciais entre cidades, resultando na fusão de tipos culturais, nas características globais de uma civilização industrial capitalista.

Nesta nova situação, a cidade como sede das classes dominantes, busca se contrapor ao campo, eis que sede das classes subalternas, como um dualismo que não é mais inevitável nem insuperável.

Urbanização quer significar a constituição de formas espaciais específicas e próprias das sociedades humanas, podendo ser caracterizada pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço relativamente restrito, bem como à existência e difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana, com a finalidade de fazer corresponder formas ecológicas e um conteúdo cultural, sugerindo uma

ideologia de produção de valores sociais, a partir de um fenômeno “natural” de densificação e de heterogeneidade. ação hierarquizada (rede urbana).

A questão da urbanização está intimamente ligada à problemática do desenvolvimento, que remete tanto a um nível técnico e econômico, como a um processo de transformação qualitativa das estruturas sociais, permitindo um aumento das forças produtivas.

A construção pós-moderna de paisagem vai decorrer de um processo social de dissolução e reintegração cultural, onde se movimentam os investidores imobiliários, invertendo o nexos verdadeiro de que pequena faixa da população pode adquirir o panorama onírico de consumo visual, decorrente de uma visível proeminência do espaço sobre o tempo, já que apropriação cultural tornou-se uma estratégia de aumento e acumulação econômica.

Quando é necessário formular exemplos da paisagem urbana pós-moderna, de um lado as torres altas e brilhantes, marcas de um virtuosismo técnico encerrando massas de trabalhadores de escritórios ou consumidores em suas visões panorâmicas do bazar da vida urbana. Noutra ponta, a restauração e a renovação de antigos lugares, como espaço de consumo sofisticado. Os espaços pós-modernos tanto falseiam como fazem a mediação entre a natureza e o artefato humano, uso público e valor privado, de mercado, global ou específico, lugares lucrativos e não lucrativos, com abstração contínua do valor cultural e mudanças dos significados sociais.

A paisagem, como ordem estrutural imposta ao ambiente, construído ou natural, é o conceito-chave para que possamos compreender a transformação espacial, porque inclui um significado de avaliação da cultura material e do processo social, refletindo a importância da espacialidade, como meio dinâmico, moldado pela ação humana que vai influenciando a história e estruturando a sociedade.

Enquanto o “fluxo de capital” vincula mudanças da paisagem material à capacidade de se imporem múltiplas perspectivas, a partir das quais a paisagem pode ser vista, as mesmas “forças do mercado” vão

pressionando as atividades diárias e os rituais sociais vinculados à noção de lugar, a ponto de fomentar mudanças também no vernacular. Isso sugere duas paisagens urbanas contrastantes; uma vinculada aos poderosos e outra daqueles sem poder.

A pós-modernidade urbana diz respeito à uma recente inversão das identidades socioespaciais entre paisagem e vernacular, sobretudo em razão de enobrecimento territorial e de novas construções a partir dos velhos centros das cidades, eliminado o que resta das residências unifamiliares; a recentralização e descentralização atuam então como fenômenos simultâneos e representativos de poder cultural.

Nas cidades pós-modernas com freqüência também se instala um processo de apropriação cultural, derivado do chamado “enobrecimento” dos bairros e espaços urbanos históricos, com base no fascínio que emerge da combinação entre a autenticidade, o arcaico e a beleza, como os exemplos atuais do Pelourinho e dos centros históricos de São Luiz e Recife. Mesmo nos estágios preliminares do “enobrecimento” a apropriação cultural se dá através de um processo bipartido. Primeiramente um grupo social não relacionado de modo nativo à paisagem, assume a sua perspectiva, para depois, no segundo momento, impor a sua visão, convertendo o vernacular em paisagem, determinando um processo de apropriação material do espaço. A identidade coletiva é definida pela apropriação cultural, com elementos constantes de imposição de múltiplas perspectivas sobre uma paisagem ligada ao poder econômico, simbolizada e percebida pelo consumo visual.

Outro nível de tensão na paisagem decorre quando as cidades maiores são inseridas na era da globalização, razão de alterações na estrutura espacial e social urbana.

Isso que dizer largas transformações, tanto em relação aos novos sistemas da produção econômica, quanto ao estabelecimento de novos produtos culturais. É a passagem da cultura da “industrialização” para uma cultura da economia de serviços e da “informação”, que exige reestruturação adaptativa da paisagem a essa nova realidade, à base de novas negociações. A situação também reflete novas formas de equilíbrio

entre as instituições locais, já que algumas perdem o controle paisagístico. A cidade pode ser vista como arte, no sentido espacial, mormente em se considerando a Arquitetura como possibilidade de arte visual, e também porque as cidades ostentam de alguma forma a história da criação local. Noutro caminho, sobretudo em se considerando possível a incidência de uma filosofia imaginária urbana, consubstanciada no modo como os habitantes da cidade, sob um paradigma temporal, inventam formas da vida urbana, objetivando o atingimento de qualidade e bem-estar, pode e deve a cidade, desvinculada do sentido de arte, vincular-se ao sentido do estético.

A cidade, no que pertine aos seus valores estéticos, também mantém diálogos, é inventada, rivaliza e interroga os arquitetos, os planejadores e o Estado, enfim todos os seus operadores físicos, a fim de validar tal imaginação criadora. Esta forma de validade não é o produto da criação coletiva de seus habitantes, mas apenas grandes exercícios grupais de experiências estéticas, resultantes do viver cotidiano, já que a estética, será sempre a consequência de um fazer, de manipulação da matéria.

Trata-se de compreender, resgatar e preservar não só os elementos materiais ligados ao bem-estar das pessoas, mas compreender também as construções e formas imaginárias que estão nas mentes dos cidadãos, como a melhor maneira de fruição de seus espaços vividos e vitais, isolada ou de maneira comunitária, como temporalização da sua cidadania. Isso é diferente das materialidades puramente construídas, por tratar-se do exame da essência das coisas, nas suas manifestações sensíveis.

Os valores e atributos da cidade estão no histórico e no novo, na parte moderna, não-histórica, veloz e intrépida e sempre inacabada nas cidades; mas também estão nas designações evocativas do afeto, seja ele patriótico ou meramente cidadão, de amor pela terra e expressão de como deva ela ser e se parecer ou aquilo que se queria que fosse, como decorrência de uma estética coletiva.

A cidade passa a ser olhada como um conjunto de espaços públicos, objeto do embelezamento e funcionabilidade pela ação do poder

público; depois, volta-se a olhá-la como uma forma de arte, inventada pelos seus moradores, em função da estética ou da feiúra construída pelos seus usuários e não pelas condições impostas pelo mercado, no sentido de menos ou mais valia da propriedade.

Uma cidade não é apenas topográfica, porque não vive só realidade, já que representa também as utópicas formas imaginárias de seus cidadãos, seus devaneios, ilusões desilusões; é lugar , com locais privilegiados para determinados usos; mas também o lugar dos excluídos, com locais despojados de qualquer normalidade, coletiva ou individual, soma de partes diurnas e noturnas e emoções correlatas e diferenciadas.

A forma mais elementar de estabelecimento de um intercâmbio material na relação sociedade/espço é, de um lado a sociedade organizando-se com o objetivo de suprir suas próprias necessidades, e assim delimitando a organização do trabalho, dos modos produção e de outro o espaço local onde incide um substrato, imediato e essencial, expresso e representado pelos recursos naturais e a natureza em geral, resplandecendo o trabalho humano como a principal categoria; a busca é pela apropriação dos recursos da natureza, com o propósito de agregar a eles forma e valor de utilidade à vida humana, humanizando a natureza do ambiente, num interminável processo de apropriação, transformação e submissão, tão-só para a satisfação das necessidades humanas e geração de riquezas.

A conseqüência geral desse processo é o surgimento de uma segunda natureza, qual seja a natureza humanizada, modificada, transformada e reduzida em objeto geral da exploração pelo capital, razão pela qual o espaço e os recursos naturais nele contidos são progressivamente engolidos pela mercantilização, quando a propriedade privada do solo transforma-se na maior expressão do processo histórico de separação entre os homens e “seu” espaço. Esta trajetória vai desde a vida rural até a complexidade da sociabilidade metropolitana, transpondo o sentido homem/lugar, para atingir um sentido de sociedade global/espço/global.

A despeito da tendência da atualidade de buscar-se a

valorização do espaço tão-só no seu sentido econômico, cremos na importância e na possibilidade de atribuir-se um valor à fisionomia da cidade e sobretudo na possibilidade de modificá-la sempre que necessário ao resguardo da qualidade de vida e bem-estar das pessoas, sobretudo porque a paisagem urbana merece ser vista e lembrada, pelo seu conjunto de elementos, como algo que nos dê prazer, sobretudo porque podemos dar forma visual à cidade, com o propósito de preservar ou estabelecer o belo urbano.

O ponto de partida passa ser o olhar. Olhar a cidade pode dar prazer ou desprazer ainda que o panorama possa ser o mais comum. Como obra arquitetônica, a cidade é apenas uma construção em grande escala; é uma grande construção no espaço, percebida como tal no transcorrer de períodos longos de tempo.

O desenho de uma cidade não utiliza seqüências limitadas ou mesmo controladas, porquanto em ocasiões diferentes, seguindo a visão de planejadores diferentes e objetivando atingir pessoas diferentes, de épocas diferentes, serve-se de seqüências interrompidas, depois retomadas, abandonadas, invertidas e atravessadas. Por de trás de uma paisagem aparentemente insignificante, incidem outros cenários a serem explorados, sobretudo em relação ao seu entorno, ao conjunto de relações de seus arredores, às seqüências de elementos que conduzem à lembrança de experiências passadas, porque “cada cidadão tem vastas associações com alguma parte da sua cidade, a imagem de cada um está impregnada de lembranças e significados”.

Um ambiente urbano belo e aprazível por inteiro, constitui uma singularidade ou até uma impossibilidade, ou seja em termos de beleza, a cidade, no geral, estará dividida em fragmentos agradáveis, partes menos bonitas e áreas de feiúra.

Em geral a vista preferida é aquela que aponta para uma paisagem mais distante, aonde incidam água, vegetação e espaços, ocorrências que as pessoas citam com carinho e prazer, porque com clareza vislumbram a importância dessas amplitudes para o seu bem-estar. As vistas amplas, então, além do prazer, também provocam a emoção,

razão pela qual acessar a experiência panorâmica não cansa e integra as expectativas da maioria dos usuários da cidade.

Outro elemento a considerar é o pertinente ao simbolismo que a paisagem reflete através do seu arranjo, representado pelas palavras, novo, velho, histórico, limpo, sujo, vivo, sem vida, suas correspondentes importâncias, como respostas aos contrastes dos cenários urbanos, como os do espaço, usos, status, idades e definições.

A paisagem que agrada é aquela que agrada ao espírito, porque retrata um ambiente por onde fluem as pessoas e as suas imagens agradáveis, derivadas e indicadas pelos seus sentidos, sobretudo da visão, do olfato e da audição, como efeitos dos objetos físicos perceptíveis, mais ou menos abrangentes, mais ou menos impositivos e mais ou menos diferenciados.

A disciplina urbanística é na atualidade um dos imperativos mais prementes da civilização, face ao fenômeno da urbanização crescente que se verifica em toda a humanidade.

Tecnicamente o urbanismo pode ser definido, do ponto de vista técnico, como

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

O problema de estética diz respeito a materialização plástica das necessidades humanas, considerando a cidade como “a maior obra de arte coletiva” que o homem foi capaz de conceber. A cidade é feita pelo homem e para o homem. A sua silhueta, seu colorido, o fascinante jogo do cheio e do vazio, sua escala, seus materiais, seus terrenos quando humanizados, seus gêneros de vida presentes e passados, a importância numérica de seus habitantes, tudo isso são os elementos que vão dotar a cidade de personalidade e lhe atribuir o valor estético, de beleza ou de feiúra.

O processo de crescimento urbano intensivo no Brasil

acompanhou a industrialização do país, a chamada “Revolução de 1930”, época em que menos de 30% da população viviam em cidades, causando e provocando drásticas transformações sócio-econômicas e espaciais.

A partir de meados de 1950, boa parte das riquezas da economia nacional têm sido geradas nas áreas urbanas, incluindo, em que pese os problemas financeiros do país, um lugar de destaque dentre as nações no que pertine à dimensão do nosso produto nacional bruto.

O resultado desse processo de simultânea industrialização e urbanização, é uma intensa concentração econômica que continua determinando um processo de exclusão política e espacial de grande parte da população.

Na atualidade esse processo de exclusão, quase como uma nota comum às principais cidades brasileiras, tem determinado o cerco das áreas modernas e em geral centrais, pelas ocupações e loteamentos periféricos, irregulares, ou clandestinos, onde impera a autoconstrução, como regra. Mesmo nas áreas ditas nobres e ricas, construções de grande estilo e sofisticação convivem e coexistem com áreas de favelização precárias, resultantes de invasões de áreas públicas ou privadas. Estima-se que 40% do domínio privado nas cidades encontra-se vazio, tão-só com o propósito da especulação, depois da incidência da urbanização à custa das ações estatais.

O sentido de que a urbanização na atualidade se destina à produção de formas espaciais específicas de apoio à criação das relações sociais necessárias à reprodução do capital é quase o produto de uma certeza. A ênfase especial tem sido centrada nos papéis nesse processo reservados aos agentes e instituições sociais e políticas, mais precisamente de um lado o Estado e de outro os movimentos sociais urbanos, restando à legislação, ou à formação de uma legislação, um papel secundário marginal e externo, às vezes autônomo, como fenômeno apenas indiretamente relacionado e associado ao processo social de construção e produção do espaço urbano.

Um relatório do Banco Mundial, datado de 1988 estimou que mais de 900 milhões de indivíduos em todo o mundo vivem em estado de

“pobreza absoluta”. O mesmo documento definiu esse estado como caracterizado por “desnutrição, analfabetismo, doenças, esperança de vida curta e altas taxas de mortalidade infantil”. Provavelmente, quase um bilhão de homens, mulheres e crianças vivem ao longo de uma margem de subsistência que, embora não lhes ameace a vida, impede a obtenção de um pouco mais do que apenas as necessidades mínimas.

Os pobres podem ser tidos como “aqueles a quem não são proporcionados meio para satisfazer uma ou mais necessidades humanas básicas e para participar da vida social”.

Com o declínio das condições de vida da maior parte da população, colhe-se a necessidade imperiosa de aprimoramento de sistemas de proteção, que dediquem maior atenção às necessidades humanas básicas, e nesse contexto, sobretudo, dos grupos vulneráveis, na busca de soluções, tanto na proteção ambiental quanto na proteção dos direitos humanos.

A pobreza corrente e a destruição ambiental ameaçam bloquear progresso econômico e social em numerosos países em desenvolvimento. A pobreza persistente na periferia urbana é uma cicatriz visível da escassez de capital de investimento, que determina uma colossal depreciação do capital humano.

A degradação ambiental e a pobreza entram em conflito severo nas áreas urbanas. As modernas indústrias de transformação, os centros comerciais e as indústrias de serviços concentram-se no centro de muitas das grandes cidades do mundo em desenvolvimento. Em volta delas, os grandes contingentes dos mais pobres urbanos se aglomerando em cidades improvisadas. Como conseqüência da escassez absoluta de terras apropriadas ou do alto custo das terras “beneficiadas”, as áreas urbanas periféricas vão se caracterizar por condições ambientais naturais e artificiais perigosas, como por exemplo, as áreas inundáveis, as encostas íngremes, os terrenos vazios contíguos a indústrias perigosas. São condições fisicamente precárias, muito típicas das favelas urbanas no mundo em desenvolvimento, que agravam a já marcante vulnerabilidade do pobre urbano, como os problemas relacionados ao saneamento,

notadamente doenças transmitidas pela água, ou eventos naturais, a exemplo das inundações e os deslizamentos de barreiras, ou mesmo os desastres provocados pelo homem, como os incêndios urbanos e as explosões e vazamentos de produtos tóxicos em fábricas que utilizam produtos químicos. A interação entre pobreza e destruição ambiental deflagra, então uma espiral ascendente de deterioração da qualidade de vida, que ameaça também a segurança física, a saúde e o bem-estar econômico não só de muitas das pessoas mais pobres, mas de todos os habitantes das cidades indistintamente.

Não é tarde demais para “salvar” as cidades, embora os tipos de melhoramentos ambientais que são desejados pelas elites urbanas sejam sempre mais dispendiosos, frente aos escassos capitais para tanto.

Com uma população de 157.079.573 de habitantes em 1996, o Brasil mostrava então uma densidade bastante desigual tanto entre regiões como entre os Estados-membros.

O desafio atual da gestão das cidades, segundo o texto da Agenda 21 Brasileira está em buscar modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental.

A localização e a natureza dos problemas ambientais que afetam ou são gerados pela população brasileira estão ligados à sua redistribuição espacial e aos fatores determinantes dessa redistribuição, indicativos de como e onde a população afetará o meio ambiente e será afetada por ele, sendo que tal redistribuição populacional sobre o espaço obedece a uma evolução da localização e reestruturação das atividades econômicas, induzidas pelas transformações do cenário econômico nacional e internacional.

Sob uma ótica moderna, é possível cogitar o meio ambiente desdobrado em natural, integrado pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e pela flora, artificial (ou humano), constituído pelas sítios, edificações e equipamentos produzidos pelo homem, derivados em assentamentos urbanísticos, assim como pelos valores históricos e culturais.

Vislumbra-se, uma perspectiva ampla e real de meio ambiente, concebido como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana.”

A partir do conceito amplo e consagrado no direito brasileiro e considerando as disposições da Lei 6.938/81, tornou-se possível a classificação do meio ambiente: a) meio ambiente natural, que inclui os chamados recursos naturais, integrantes da biota, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora e fauna; b) meio ambiente artificial, formado pelas edificações, equipamentos urbanos públicos (ruas praças, áreas verdes, espaços livres em geral), comunitários, enfim, todos os assentamentos de reflexos urbanísticos; c) meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio arqueológico, artístico, histórico, paisagístico e turístico.

O meio ambiente cultural mereceu expressa referência na Constituição de 1988, art. 216, que lhe definiu os valores integrantes e estipulou mecanismos de sua proteção:

A paisagem urbana representa um ambiente de vida humana, onde incidem os valores do espírito, que são eternos e perenes, condicionados também pelo critério estético, livrando o cotidiano de seus habitantes das feiúras que o mundo têm, e assim adicionando na vida diária o bem-estar de conviver com o belo.

É o traçado urbano que vai determinar a disposição das vias públicas e dos logradouros, no contexto harmonioso de um plano geral da cidade.

A proteção estética da cidade e seu entorno, enseja diversas limitações ao uso da propriedade, como a forma, a altura e disposição das construções, mesmo as fachadas e muros, tudo com o propósito de, através de imposições edilícias que estabelecem critérios estéticos, dar boa aparência às edificações urbanas, estendo-se aos arredores, com preservação das vistas panorâmicas, da paisagens naturais e dos locais de particular beleza.

O mobiliário urbano é composto por elementos que integram a paisagem urbana, devendo receber tratamento rigoroso, através de

adequada regulamentação urbanística municipal, especialmente no que se refere à publicidade. O mobiliário urbano divide-se em: a) anúncios; b) elementos de sinalização urbana; c) elementos da infraestrutura urbana.

Essa variedade de mobiliário urbano pode receber a mais variada gama de restrições que a lei municipal pode pormenorizar, à base do interesse local, em homenagem à estética urbana e à segurança dos administrados.

O urbanismo foi concebido inicialmente como a arte de embelezar a cidade, evoluindo no sentido social, tanto quanto evoluiu o conceito de cidade, cuja tendência é de extravasamento para além do perímetro urbano.

O Direito Urbanístico é um ramo relativamente recente do direito, sobretudo como agente de promoção do arranjo e organização das aglomerações urbanas, objetivando assegurar conforto, segurança e harmonia que devem reinar na comunidade, como condições para a preservação da sadia qualidade de vida de todos.

O vocábulo pode ser recente, mas a sua aplicação está relacionada a uma disciplina muito antiga, porque desde a mais remota antigüidade encontramos cidades com traçados regulares.

Podem ser consideradas normas urbanísticas todas aquelas que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, naturais e culturais, ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização de instrumentos de intervenção.

O ponto de partida é a previsão constitucional, só podendo ser consideradas normas gerais urbanísticas aquelas que a Constituição expressamente mencione, objetivando afixação de diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano nacional, que consiste na ordenada criação, expansão, renovação e melhoria dos núcleos urbanos.

A noção de propriedade, assim como as regras que a regem, se mantêm como influência principal e decisiva sobre todo o regime de apropriação de bens, exercendo na reflexão crítica, na abordagem técnica e nos programas políticos uma fascinação quase irresistível, causa de uma

dicotomia que conduz a incidência de fenômenos aparentemente antagônicos e contraditórios. Assim, enquanto os estudiosos e pesquisadores pugnam pelo reconhecimento de uma deterioração do modelo clássico de propriedade, assistimos concomitantemente a uma progressiva extensão da mesma noção com o propósito de revitalizar técnicas dominiais, que permitem garantir sua máxima tutela jurídica.

Simultaneamente com o reconhecimento da propriedade privada do solo, uma disciplina trata de estabelecer, de maneira mais ou menos completa o seu aproveitamento para fins urbanísticos, objetivando estabelecer os instrumentos necessários para coordenar a apropriação privada do solo com a ordenação pública urbanística.

O melhor dos caminhos para tanto é o traçado pela Constituição ao disciplinar a propriedade, dando-lhe significado concreto a sua função social, sem tornar ilusório seu reconhecimento e garantia.

O direito de propriedade se afigura como verdadeiro protótipo dos direitos subjetivos, sem significar, entretanto, que tal configuração deva necessariamente permanecer imutável, apresentando sempre as mesmas formas e características. Assim, propriedade individual se caracteriza como uma situação subjetiva, que vai se modelando em épocas diversas e sob influência de fatores cambiantes.

A propriedade privada não pode mais se reduzir a um conceito imutável, porque está irremediavelmente atrelada à uma realidade que se transforma na medida em vão se produzindo mudanças sociais.

Embora catalogada como direito individual, não poderá a propriedade privada ser considerada direito individual puro, mormente diante da destinação dos princípios da ordem econômica, qual seja, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Em razão da obrigatoriedade do atendimento da função social da propriedade, quer pública ou privada, urbana ou rural, toma vulto a presença de inseparável e obrigatório requisito, ou seja, o uso racional da propriedade e dos recursos ambientais, tanto naturais quanto culturais, que lhe são integrantes, para sua disponibilidade permanente, indispensável à manutenção do equilíbrio ambiental propício à vida em geral, no interesse

presente e futuro de todos.

A Constituição Federal de 88, além de reafirmar, ampliou princípios constitucionais anteriormente consagrados (CF/46, art. 147; CF/67, art. 157, III; CF/69, art. 160, III), eis que ao tempo em que garantiu o direito de propriedade (privada e pública), condicionou ao atendimento de sua função social (CF/88, art. 5º XXII e XXIII), mediante a utilização ou o aproveitamento racional da propriedade (urbana e rural) e dos respectivos recursos ambientais (naturais e culturais) que lhe são integrantes, ao bem-estar social e ao interesse de todos (CF/88, art. 182 c/c art. 186, I, II). Em síntese, disciplina civilista e as normas insertas no Direito Privado sobre a propriedade, atribuem plenitude de seu exercício, oponível entre particulares, desde que respeitadas as delimitações e condicionamentos constitucional sobre a matéria.

O direito privado subjetivo ou civil, atribuído ao proprietário particular, ainda que situado no pólo ativo de relação jurídica abstrata, é oponível aos demais particulares em caráter ilimitado, porque a eles incumbe respeitar as três faculdades fundamentais, representadas pelo uso, gozo e disposição, nos termos o Código Civil.

Vale dizer, que o regime jurídico da propriedade não é exclusividade do Direito Civil, eis que incidente complexo e abrangente elenco de diretrizes normativas administrativas, urbanísticas, empresariais (comerciais) e civis, tudo sob o fundamento harmônico das normas constitucionais.

Com muito mais razão, tal evidência é estendida à propriedade pública — reconhecida na Constituição, nos termos dos arts. 20 e 26 — ; nas hipótese autorizatórias da transferência compulsória de bens privados para a dominialidade pública, mediante desapropriação, ou nos casos de bens naturalmente destinados à apropriação pública, como as vias de circulação, os espaços livres, os terrenos de marinha, praias, rios, lagos, ar territorial, dentre outros tantos.

O novo Código Civil apontou, nos artigos 1228 e seguintes, os novos direcionamentos do direito de propriedade e nos artigos 1299 e seguintes as regras pertinentes ao direito de construir.

O art. 1228, como preconizava o art. 524, do Código Civil de 1916, dispõe:

Art. 1228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de que, injustamente, a possua ou a detenha.

A grande inovação está materializada no § 1º desse artigo, ao adaptar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento das exigências ambientais preconizadas no art. 225, da Constituição Federal, o fazendo nos seguintes termos:

§ 1º- O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais, e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico.

Aqui estão caracterizadas as funções ambientais da propriedade urbana e rural, nos moldes preconizados nos artigos 225, (meio ambiente natural) e 216, (meio ambiente cultural), da Constituição Federal.

Os três dilemas: o direito à cidade; o direito da cidade e o direito na cidade. No primeiro estaríamos diante da existência de um sistema de normas, princípios e políticas públicas; o segundo constitui-se pelas exigências da própria cidade, ao reclamar obras e serviços para que possa continuar existindo; e o terceiro, englobando os direitos do cidadão urbano, mormente em se reconhecendo que no meio urbano os direitos são diferenciados, com a separação entre o Direito de Propriedade Imóvel e o Direito Edilício.

A questão engloba outras vertentes, porquanto pode ser mais bem distribuída se for adotada uma divisão a partir de um conceito de paisagem, incluindo também os valores estéticos.

Os dilemas propostos podem ser ampliados para: o direito à paisagem; o direito da paisagem e o direito na paisagem. Assim, estarão resguardados, além daqueles inicialmente propostos, também a saúde espiritual das pessoas, derivada do convívio diário com coisas belas e bem

arranjadas urbanisticamente, mormente em se considerando o conceito empregado pela Organização Mundial de Saúde, ao propor que a sanidade não é apenas a ausência de moléstias, mas também e principalmente o grau de bem-estar derivado do equilíbrio emocional e saúde do espírito.

É impossível desassociar equilíbrio, proteção e harmonia da paisagem sem levar em consideração os valores estéticos a ela pertinentes e nela incidentes, porquanto o mesmo Estatuto da Cidade, além de asseverar, no art. 2º, inc. XII, que a política urbana tem por objeto a proteção, preservação do meio ambiente natural e construído, igualmente preconiza, no mesmo art. 2º, inciso VI, letra “g”, que a ordenação e controle do uso do solo também objetiva evitar a poluição, incluindo obviamente a poluição estética, citada e definida na Lei 6.938/81.

Ademais, sob qualquer das análises possíveis em relação à estética e a proteção da paisagem no texto regulamentador da Constituição, como é o Estatuto da Cidade, não se poderia desprezar as referências constitucionais expressas sobre essas matérias, que acima foram transcritas.

No Estatuto da Cidade, a proteção dos valores paisagísticos e estéticos constam como diretrizes gerais da lei (art. 2º, inc. XII); na Seção VII, relativa ao Direito de Preempção (art. 26, inc. VIII); na Seção XI, pertinente à Transferência do Direito de Construir (art. 35, inc. II) e finalmente na Seção XII, que trata do Estudo de Impacto de Vizinhança, art. 37, inc. VII.

Também a temática relacionada ao urbanismo e a pobreza não foi deslembrada, sobretudo diante da evidência de que largas camadas da população não ostentam condição de alcançar a propriedade do solo nos moldes tradicionais. Essa problemática deriva nas ações clandestinas de ocupação de áreas públicas, espaços livres, áreas de preservação permanente, construções irregulares em áreas não-urbanizadas e em áreas ditas de risco etc, além da evidente informalidade que marca o setor, sobretudo nas transações envolvendo “posses”, culminado por desacreditar todo o direito urbanístico, que nos moldes anteriores tratava de promover a urbanização em áreas elitizadas da cidade, ignorando a pobreza.

O Estatuto da Cidade volta-se, como primeira tentativa efetiva de uma resposta jurídica ao problema, para a implementação de um urbanismo popular.

De se notar que a instituição de uma ordem urbanística popular é exigência do próprio Estatuto, ao asseverar, no art. 2º, XIV, diretamente como diretriz geral “o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação”, que levem em consideração a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Em primeiro lugar promovendo o ingresso e a integração dos grupos pobres marginalizados ao mundo do direito urbanístico, através da criação de novos instrumentos de acesso à propriedade formal, bem como alinhando medidas de regularização das urbanizações clandestinas e regularização fundiária urbana. Ademais, uma nova ordem urbanística popular é formalmente sugerida, mediante a indicação de normas especiais de urbanização, capazes de adequá-la á situação real vivida por uma parcela expressiva da população.

Um dos mecanismos jurídicos de acesso popular à propriedade formal foi a instituição do direito de superfície, instrumento até então desconhecido na ordem jurídica nacional, previsto nos artigos 21-24.

A intervenção mais expressiva diz respeito à regularização fundiária pela disciplina do usucapião individual especial de imóvel urbano, a partir da previsão do art. 183, da Constituição Federal (arts. 9º, e 11-14), além da criação do usucapião coletivo especial de imóvel urbano (art. 10) e das concessões individual e coletiva de uso especial para fins de moradia, que asseguram direitos subjetivos aos ocupantes de imóveis públicos, mesmo os de uso comum, dispositivos que após o veto presidencial acabaram adotados em extensão menor do que o original, pelo teor da Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001.

Especializar essas situações através da legislação sob comento também significa permitir a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Igual orientação resplandece do teor do inc. XV, do art. 2º, que determina a

“simplificação da legislação” com a finalidade de reduzir os custos de urbanização, ampliando a oferta de lotes e unidades habitacionais.

Aquela incompatibilidade que marcava as ocupações populares com a ordem urbanística ideal anterior, e que as empurrava para a ilegalidade, desaparece na ordem vigente, como expressão de um marco transformador do nosso direito urbanístico.

Outra importante diretriz foi a traçada no art. 2º, IX, que se refere a uma “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e que impõe a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (inciso XI).

O art. 4º, do Estatuto da Cidade enumera os instrumentos que são colocados a disposição do Poder Público objetivando a organização espacial urbana, com a finalidade de dar cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade, dentre os quais se inscrevem, no inc. III, letra “m”, o direito de preempção, no inc. III, letra “o”, a transferência do direito de construir, e no inc. VI, o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo prévio impacto de vizinhança, que ao serem especificados fazem expressa referência à proteção da paisagem.

Os instrumentos elencados no art. 4º, podem ser classificados em instrumentos urbanísticos, jurídicos, políticos, tributários financeiros, de gestão e ambientais, que a União, Estados especialmente Municípios poderão utilizar para implementar uma Política Urbana no país. Ora, é sabido que o art. 182 da Constituição Federal atribuiu competência aos municípios para regular a política urbana nas cidades, fazendo, todavia, menção à Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, definidora das suas diretrizes gerais. Neste quadro de repartição de competências, a União, os Estados-membro, o Distrito Federal e os Municípios, cada qual a seu modo, ostentam competências para legislar sobre o direito urbanístico, nos termos da Constituição. Uma vez promulgado o Estatuto da Cidade, passe esse lei a obrigar todos os entes da Federação, no que diz respeito ao incremento de regras atinentes ao cumprimento da função social da propriedade, privada e pública (como é o caso da concessão especial de

uso para fins de moradia) assim como das funções sociais da cidade

Em relação ao teor do aludido art. 4º, diz respeito ao caráter eminentemente exemplificativo do rol ali estampado, frente ao emprego da expressão “entre outros instrumentos”.

O Estatuto da Cidade não representa autorização federal para o Município legislar sobre a matéria, eis que “apenas delineia a configuração de alguns instrumentos de política urbana, contribuindo para a uniformização da nomenclatura, do significado e da aplicação de cada um”, mesmo porque o § 1º do art. 4, da Lei 10.257/2002, é esclarecedor ao asseverar que “os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta lei.

A aplicação aos casos concretos dos instrumentos de política urbana enumerados no art. 4º, do Estatuto da Cidade vai depender de dispuser a legislação local de cada Município, e das disposições da legislação estadual e federal nos assuntos de sua competência, como nas hipóteses de desapropriação. O teor do § 3º, do art. 4º, sublinha que quando a implementação dos instrumentos sob comento demandarem dispêndio de recursos públicos municipais, além dos controles formais, devem ser submetidos ao controle social, garantindo-se a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

O planejamento municipal, por sua vez, comporta instrumentos específicos, identificados nas letras: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento do uso, e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Emerge do texto que esta relação também não é taxativa, porquanto a lei utiliza, no inciso III a expressão “planejamento municipal, em especial” [...], ou seja estes incluídos na relação e especialmente mencionados, mas sem prejuízo de outros que possam ser utilizados pelo Município.

O plano diretor já não é mais somente um instrumento técnico posto a disposição do Poder Público municipal, mas um fundamental

instrumento jurídico de atuação governamental, sobretudo quando utilizado para a determinação como, onde e quando poderá ser exercido o direito de edificar de maneira e na forma que melhor atenda aos interesses públicos, consubstanciados nas razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais e ambientais.

A parte mais extensa do art. 4º, do Estatuto da Cidade enumera os instrumentos jurídicos e políticos da atuação urbanística: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito.

O texto legal mostra que a enumeração é bastante heterogênea, porquanto contempla instrumentos já sedimentados e tradicionais, com outros introduzidos pela Constituição, pelo próprio Estatuto ou pela alteração de leis mais antigas.

Os instrumentos que são disciplinados pelo próprio Estatuto são: a) o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) o usucapião especial de imóvel urbano; c) o direito de superfície; d) o direito de preempção; e) a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; f) a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

A concessão de uso especial para fins de moradia deveria ser disciplinada pelo Estatuto, nos artigos 15 a 20, que acabaram vetados, eis que a redação original praticamente instituía o usucapião de bem público, expressamente proibido pela CF/88, no art. 183, § 3º. Assim, o tema foi tratado na Medida Provisória nº 2.220, de 4.9.2001.

O inciso VI, do art. 4º, refere-se a dois estudos, cujo propósito é assegurar o equilíbrio no ambiente urbano: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

O primeiro, é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, originalmente previsto no art. 9º, inc. III, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 81, regulamentado pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente nºs 01/86, 06/87 e 237/97, e elevado a condição de instrumento constitucional, nos termos do art. 225, § 1º, inc. IV, da Constituição Federal.

O Estudo de Impacto de Vizinhança sequer seria necessário, eis que o Estudo de Impacto Ambiental já contempla o meio ambiente urbano.

Assunto importante diz respeito ao processo de internacionalização e globalização relacionados com a temática dos direitos humanos ainda se encontra em seus primeiros passos, embora seus progressos impliquem na afirmação de estados de direito e respeito às liberdades fundamentais, sobre as quais repousam as democracias verdadeiras.

As grandes prioridades da agenda internacional contemporânea pode ser assim resumida: a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente, juntamente com o desenvolvimento humano, sobretudo a luta pela erradicação da pobreza extrema, e o desarmamento.

No propósito de harmonizar e propiciar plena integração nas relações dos seres humanos com a natureza, verifica-se que a ênfase se dirige e se restringe, equivocadamente, tão-só as questões relativas aos recursos naturais e a sua exploração. O ideal é transcender a temática restrita dos recursos naturais para, numa maior amplitude e dimensão, alcançar o tema crucial das condições de vida e do bem-estar da população; conjuntamente, reconhecendo a importância do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado e do direito ao desenvolvimento como direito humano fundamental, examinar-se no contexto pertinente, os problemas de condição de vida com qualidade, como a erradicação da pobreza, as pressões demográficas, a saúde, a educação, a nutrição, a moradia e a

urbanização.

A proteção e conservação do meio ambiente e o controle da poluição tornam-se de interesse internacional, conjuntamente com um processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, os primeiros a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 e o segundo a contar da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Sucedem que o caráter global das questões ambientais não se refletem só na conservação da diversidade biológica, ou problemas relacionados à poluição, tais como a destruição da camada de ozônio e as mudanças climáticas, mesmo porque é necessário considerar que outros princípios são aplicáveis “urbi et orbi”.

Neste tópico em particular, releva sublinhar as reiteradas referências internacionais à “humanidade”, sugerindo a direção de um direito comum da humanidade, em busca da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável em benefício das presentes e futuras gerações.

No nível do Direito Administrativo assiste-se atualmente uma explosão de ramos especiais, fenômeno que encontra explicação em várias índoles que se condicionam reciprocamente.

Estas novas tarefas do Estado e de indivíduos inseridos numa comunidade vai gerar na parte legislativa, constitucional primeiro e depois ordinária, o reconhecimento de novos bens jurídicos, cuja definição e tutela em atenção às suas características específicas.

Os exemplos desses novos interesses estatais e comunitários, simultaneamente, são o patrimônio cultural, o urbanismo e o meio ambiente.

Do teor do art. 225, capítulo dedicado ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988, emerge que ali estão contemplados uma série de instrumentos, obrigações e compromissos, que representam a faceta contestadora do Direito Ambiental em relação ao paradigma jurídico tradicional.

A própria inserção das futuras gerações no pólo dos sujeitos

que são tutelados pela ordem jurídico-ambiental, adicionada a instituição de instrumentos e mecanismos protetivos que se voltam para a incorporação de uma disciplina funcional, endereçada ao amanhã como um olhar vigilante à frente, em relação às intervenções antrópicas no meio circundante.

A par da definição dos objetivos genéricos que se pretenda alcançar, através da tutela jurídica do ambiente, como por exemplo, os sociais, políticos, econômicos, éticos ecológicos, etc., também é necessário o estabelecimento de um conjunto harmonioso de princípios legais, com capacidade para sustentar dogmaticamente o sistema, dando-lhe alicerce constitucional, conjugado a uma base legal ordinária e infra-constitucional.

É necessária a criação, o estabelecimento e efetiva implementação legal de instrumentos eficazes de intermediação, no campo do real, dos conflitos humanos ambientais, de tal modo a viabilizar os objetivos gerais e os princípios de uma ordem legal ambiental, sem que se confundam um pelo outro, ou seja, uma disciplina jurídica que estabeleça instrumentos, baseados em princípios, para alcançar objetivos claros e específicos. É preciso destacar então que ao Direito Ambiental pode ser acrescentado um macro-objetivo, qual seja a sustentabilidade, que em termos de política jurídica pode ser também entendido como o estabelecimento de um Estado sócio-ambiental.

Tal quadro demonstra a fragilidade teórica do regime clássico da responsabilidade civil, quando aplicado a questões relativas à degradação do ambiente. Por isso é de suma relevância os temas pertinentes instituto da solidariedade e da responsabilidade civil coletiva.

Impossível qualquer referência ao tema da responsabilidade civil sem a existência do dano. Assim, o dano apresenta-se como um dos pressupostos da responsabilidade civil e do direito à reparação, juntamente com a ação lesiva e nexos causal.

A noção jurídica de dano implica, para o ofendido, diminuição, perda, total ou parcial de bens, que poderão ser físicos, materiais, morais ou mesmo psíquicos.

O que importa é a fixação de que o dano sempre representará lesão a um bem juridicamente protegido, como o são a saúde, a vida, a imagem, o honra etc.

A importância da fixação do sentido de dano não se refere somente ao fato de tratar-se de um dos suportes e pressupostos do direito à reparação, mas sobretudo ao alargamento que se vem produzindo no campo da responsabilidade civil, já que o centro vem se deslocando do ato ilícito para uma concepção de injusto, fato que lhe amplia a campo de incidência.

Os danos ambientais se manifestam de uma forma perceptível quando da agressão a bens materiais ou imateriais, que integram a definição legal de meio ambiente, naquele sentido amplo que lhe deu a legislação brasileira, em especial o art. 3º, da Lei 6.938/81; por exemplo, a poluição hídrica, do ar, do solo; o comprometimento da flora e da fauna; a erosão de solo; a degradação de ecossistemas terrestres e aquáticos, e dos processos ecológicos a eles relativos, e danos ao patrimônio estético e paisagísticos.

Nos termos assim expostos, colhe-se que as variáveis formadoras do meio ambiente cultural também fazem parte da definição legal de meio ambiente, no sentido amplo que lhe emprestou a Lei 6.938/81. A destruição ou o comprometimento de bens e valores integrantes do patrimônio histórico, artístico, estético e paisagístico, também configura lesão ambiental severa, passível de reprimenda e censura, na mesma dimensão dos danos ao ambiente natural, de onde não podem ser desassociados. Por exemplo, uma agressão ao ambiente natural representado pela flora, poderá comprometer irremediavelmente a harmonia paisagística e a estética do lugar onde o ecossistema incide.

A primeira característica dessa modalidade de dano é a multiplicidade ou pulverização de vítimas, o que o difere essencialmente do dano tradicional, em geral bem definido e individualizado.

A outra característica marcante, diz respeito à dificuldade de reparação do dano, a ponto de se afirmar que a mera indenização, independentemente de valor, sempre será critério insuficiente, porquanto a

lesão ambiental, depois de consumada é, em regra, irreparável.

Inexiste do direito positivo do Brasil uma explícita definição jurídica e dano ambiental, encontrável apenas na conjugação dos conceitos de degradação da qualidade ambiental e poluição, e que constam no art. 3º, incisos II e III da Lei 6.938. de 31 de agosto de 1981.

O conceito de degradação da qualidade ambiental corresponde ao conceito de poluição, porque poluição é alteração prejudicial ao meio ambiente como consequência da interferência ou atividade humana. Já a degradação da qualidade ambiental quer significar alteração adversa das características naturais do meio ambiente, independentemente da atuação do homem.

A legislação brasileira estabelece um vínculo indissociável entre os conceitos jurídicos de poluição e degradação ambiental, eis que o resultado da primeira necessariamente será a segunda. Todavia, quando a poluição for considerada no seu sentido estrito negativo, como uma alteração de condições ambientais sem a capacidade de mudar a ordem reinante, as repercussões pertinentes, em consequência serão desprezíveis.

A noção do que venha ser o dano moral é de fácil apreensão, não assumindo maiores consequências os pequenos desencontros doutrinários, quando da procura de uma definição jurídica que promova a união de elementos conceituais comuns, relativo a caráter não patrimonial da lesão.

A Lei 8.884/94, alterou o “caput” do art. 1º, da Lei 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, que passou a ostentar a seguinte redação:

Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

O direito fundamental do ser humano à vida é a lei suprema, que não foi criada pelo Estado, podendo por ele apenas ser reconhecido, porque pertence ao ser humano em decorrência da sua concepção. Então, ainda que o direito à vida não fosse previsto pelo ordenamento, o só fato de apresentar-se como direito natural legitimaria a sua imposição erga

omnes, porque configura-se como o mais essencial dos direitos do homem.

A Constituição Brasileira assegura expressamente a inviolabilidade da vida, a começar no art. 1º, quando elenca a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental da República e no art. 5º, “caput”, garantindo esta inviolabilidade, justamente na abertura do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”.

A palavra “vida” também é mencionada na Constituição de 1998, vinculada ao equilíbrio ambiental, como bem de uso comum do povo e “essencial à sadia qualidade de vida”, na dicção do art. 225, “caput” da Constituição do Brasil.

Todo esforço constitucional de estabelecer mecanismos de proteção da vida, como o mais importante dos direitos da personalidade, direciona-se ao sentido coletivo e difuso da titularidade desse bem supremo.

A partir da inscrição de um direito personalíssimo no ordenamento constitucional, este transforma-se em norma fundamental e como tal faz frente a todos, inclusive ao próprio Estado, que poderá apenas regulamentá-lo, limitá-lo sem jamais extinguí-lo; pode-se agora concluir que os direitos fundamentais obrigam também os particulares, embora operando de forma distinta como o fazem ante o Estado. Por fim acrescenta:

E se existe o direito à vida como interesse difuso e coletivo de vida com qualidade, especialmente com saúde, física, psíquica e espiritual, sinônimo do bem-estar de todos, previsto na Constituição Brasileira, é perfeitamente possível o reconhecimento de que valores morais também difusos e coletivos possam incidir sobre esta conformação constitucional. Em conseqüência também é perfeitamente razoável reconhecer-se a dano moral difuso ou coletivo, ao lado do dano patrimonial ou material.

As mutações da atualidade conduzem o Direito em sentido e direção certos, determinando em todos os campos a prevalência insofismável do coletivo sobre o individual.

Tal primado emerge positivado a todo momento, seja em sede de legislação ordinária, tanto quanto em matéria constitucional, como o são as referências da prevalência do público sobre o privado estampadas no vigente Código Civil, seja em relação ao já abordado princípio da função social da propriedade, inserto com tanta veemência na Constituição do Brasil.

Esse novo panorama vem se refletido na teoria do dano moral, sobretudo para assentar a possibilidade de uma figura nova, consubstanciada no dano moral coletivo. Realmente, quando a pessoa física é tão clara e fortemente amparada, inclusive pela ordem constitucional, na condição de vítima moral, porque nesta nova fase do Direito a coletividade também, e no mesmo sentido, não o seria ?

O processo de formação de interesses coletivos é instintivo e derivado de impulso natural, contínuo, constante e inevitável, além de ostentar um componente de funcionabilidade, já que interesses são mais bem exercitados na forma coletiva.

A primeira característica anotada pela doutrina em relação ao interesse difuso é a pertinente ao seu aspecto de ser comum a uma categoria de pessoas, sem que se possa determinar com precisão quais e quantos são os indivíduos que se encontram a ele atrelado, porque seus titulares encontram-se dispersos na coletividade.

A tudo agrega-se o outro fenômeno típico, representado pelo crescimento explosivo das cidades, trazendo consigo toda espécie de abusos e vícios, comprometimento das belezas naturais e culturais, de conseqüência negativas a toda a sociedade.

Uma clara situação em que pode incidir o dano moral coletivo é como conseqüência do dano ambiental. Tal raciocínio é amparado pela evidência de que o dano ambiental não se restringe lesão ao equilíbrio ecológico a que se refere o art. 225, “caput” da Constituição do Brasil. Igualmente a lesão ambiental poderá atingir em cheio outros valores da coletividade, ligados intimamente ao dito equilíbrio, como o saúde e o bem-estar da coletividade.

Nos dias atuais, o natural desenvolvimento da teoria referente

aos interesses metaindividuais (na caso difusos e coletivos, visto que os individuais homogêneos admitem proteção por via de ação individual) conduz à reparabilidade por ofensa a patrimônios dessa ordem.

O que não se pode recusar é que a comunidade possua um patrimônio moral que, uma vez atingido, possa ser ensejar a sua indenização, mesmo sabendo-se que os indivíduos integrantes da Sociedade, titulares do interesse difuso ou coletivo desrespeitado não podem se apresentar como beneficiários do valor devido a título de dano moral, o que desnatura a essência do interesse metaindividual.

Para responsabilizar alguém por dano moral, seja difuso, coletivo, ou mesmo individual, o primeiro passo é provar o grave desrespeito, capaz de atingir o patrimônio moral do indivíduo ou da coletividade; não basta o mero constrangimento para tornar possível a reparação, o que torna difícil a indenização.

O ponto de partida para a conformação do dano moral ambiental coletivo é a determinação clara do valor comunitário lesado, a ponto de configurar uma lesão subjetiva à coletividade.

Deste modo, uma das possibilidades, senão o pressuposto básico à sua ocorrência é a ofensa à saúde, ao bem-estar e à qualidade de vida da população, como valores inegavelmente atrelados ao direito fundamental supremo, qual seja o direito à vida com dignidade.

Esses valores, além de expressamente contemplados no art. 3º, III, da Lei 6.938/81, receberam tratamento constitucional, na forma descrita ao longo desse trabalho.

Examinando os valores paisagísticos e estéticos, cuja harmonia e preservação interessa difusamente não só em relação à saúde humana, tanto física como espiritual, mas também como forma de valorização da propriedade, porquanto é inegável que as formas e contornos da universais da beleza tornam o ambiente mais aprazível e economicamente mais valorizado se cotejado com as feiúras que o mundo tem.

A harmonia estética paisagística incidirá como bem inapropriável e como valor ambiental autônomo dos bens que o compõem;

por esta razão o dano pertinente poderá ser puro, de um lado, e patrimonial e extrapatrimonial de outro, concomitantemente.

Na sua acepção mais ampla, a responsabilidade civil significa obrigação de reparar danos antijuricamente causados a outrem, compreendendo duas modalidades: a) a responsabilidade contratual, resultante do inadimplemento, má execução ou atraso no cumprimento de obrigações negociais, nascidas de contratos; b) a responsabilidade extracontratual, consubstanciada na obrigação de reparar o dano resultante de violação de outros direitos alheios, tanto os absolutos, como os direitos da personalidade, quanto os reais e ainda sobre os bens imateriais.

Toda a casuística da responsabilidade civil pode, no seu sentido estreito, ser resumida às hipóteses que determinam que a pessoa lesada pode exigir do autor a reparação, ressarcimento ou indenização dos danos suportados.

De acordo com o princípio da culpa só haverá obrigação de reparar, ressarcir ou indenizar quando o causador tiver procedido de maneira censurável, com dolo ou culpa.

Conforme o princípio do risco, em homenagem o fenômeno da causação, ninguém estará obrigado a suportar prejuízos provocados por outro, mesmo quando não tiver o agente se conduzido com culpa ou dolo.

A revolução industrial determinou diretamente profunda transformações na Sociedade, na medida em que uma economia essencialmente agrícola foi sendo substituída pela indústria, ao passo em que a população trocava campo pela cidade.

Suas conseqüências foram as migrações para as cidades, a concentração capitalista, o assalariamento das pessoas economicamente ativas, a alfabetização das massas, e em tempos mais recentes, a emancipação da mulher e seu ingresso no mercado e trabalho, e a força dos meios de comunicação e da mídia.

A ampliação dos danos sujeitos à reparação em sentido amplo, está traduzida na extensão de indenizar danos extrapatrimoniais ou morais, e na tutela dos interesses metaindividuais; a objetivação, principal conseqüência da revolução industrial em sede de responsabilidade civil,

consiste no seu distanciamento em relação ao princípio segundo qual só incide responsabilidade com culpa. O fenômeno da coletivização importa no declínio da responsabilidade individual, face o desenvolvimento de processos comunitários, que objetivam indenização de vários danos, que atingiram a integridade física ou psíquica de um determinado grupo ou mesmo de toda a Sociedade.

O princípio da responsabilidade civil baseada na culpa é substituído pelo responsabilidade por risco, já que não mais se perquire a subjetividade, fundada na vontade do lesantes, isto é, a demonstração prática do elemento subjetivo do agente, cuja caracterização emerge de atuação intencional no “desvio de conduta” ou por imprudência, negligência ou imperícia. O desvio é examinado somente em relação ao seu conteúdo causal, isto é o vínculo entre a atividade e dano produzido.

Na matéria ambiental, a responsabilidade civil objetiva de indenizar, que emerge da dicção do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, não está vinculada a um caráter de licitude ou ilicitude da conduta do agente; ao conteúdo de suas licenças administrativas ou à clandestinidade da atuação; à obediência ou infração ao teor das normas técnicas que disciplinam a atividade. Ainda que a conduta seja lícita, autorizada pelo poder competente e exercida nos termos do regramento técnico da espécie, resultando prejuízo ambiental, tem o agente o dever de indenizar.

GLOSSÁRIO

CIDADE. Como obra arquitetônica, a cidade é apenas uma construção em grande escala; é uma grande construção no espaço, percebida como tal no transcorrer de períodos longos de tempo. Os elementos móveis de uma cidade, as pessoas e suas atividades, representam um grau de importância tão grande quanto os seus desdobramentos físicos e partes estacionárias, porque as pessoas não são os meros observadores, mas a parte principal do fenômeno. Não há resultado final, mas apenas uma contínua sucessão de fases. A cidade é caracterizada, além da justaposição física de pessoas e atividades, pela presença de grande diversidade dessas atividades com forte interdependência, caracterizadora da cidade em si, bem como de todo o sistema urbano em que está inserida. A cidade se caracteriza pela intensa divisão funcional/social do trabalho, concentrada no espaço e potencializada e comprometida pelo ambiente construído desde períodos mais remotos.

COLETIVIDADE. É um conglomerado de pessoas que vivem num determinado território, unidas por fatores comuns.

COMUNIDADE. É uma sociedade localizada no espaço, cujos membros cooperam entre si (com divisão do trabalho), seja utilitaristicamente (para obter melhores, mais eficientes resultados práticos, reais) seja eticamente (tendo em vista valores humanos – familiares, sociais, jurídicos, religiosos, etc)

CULTURA. É um conjunto de idéias, hábitos e crenças que dá forma às ações das pessoas e à sua produção de artefatos materiais, incluindo a paisagem e o ambiente construído. A cultura é socialmente definida e socialmente determinada. Idéias culturais são expressas nas vidas de grupos sociais que articulam, expressam, e contestam esses conjuntos de idéias e valores, que são eles próprios específicos no tempo e no espaço. Um dos principais conceitos necessários para o entendimento do comportamento das populações humanas é a cultura, que pode também ser entendida como o conjunto de conhecimentos e comportamentos divididos pelas pessoas de uma dada sociedade. A cultura pode ser entendida como sendo o conjunto de regras de convivência que incluiu, primeiramente e com especial ênfase, o comportamento em grupo, seus valores, a linguagem e a sua tecnologia. Cultura é, então, a soma dos conhecimentos adquiridos, e não herança genética, passados através das gerações, mediante os processos de socialização.

DANO AMBIENTAL MORAL COLETIVO. É aquele que atinge o patrimônio moral da coletividade ou da comunidade que, uma vez atingido, possa ser ensejar a sua indenização, porquanto atingido um patrimônio valorativo (maior ou menor), idealmente considerado, agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico. O dano moral ambiental coletivo se instalará, quando feridos ou agredidos esses valores, determinado ofensa ao sentimento disperso de considerável número de membros da comunidade, ou grupo social, em relação ao bem-estar e alegria de viver, sendo desnecessária unanimidade ou mesmo uma caracterização majoritária para a sua incidência.

DANO AMBIENTAL. São aqueles que se manifestam de uma forma perceptível quando da agressão a bens materiais ou imateriais, que integram a definição legal de meio ambiente, naquele sentido amplo que lhe deu a legislação brasileira, em especial o art. 3º, da Lei

6.938/81; por exemplo, a poluição hídrica, do ar, do solo; o comprometimento da flora e da fauna; a erosão de solo; a degradação de ecossistemas terrestres e aquáticos, e dos processos ecológicos a eles relativos, etc.

DANO MORAL. Definido normalmente de forma negativa, como aquele prejuízo que não apresenta as características do dano material ou patrimonial. É dano extrapatrimonial, no sentido de que não é de natureza econômica e nem suscetível de ser reduzido a um valor de mercado ou comercial, como a dor, a honra, a emoção, a vergonha, etc. São ofensas direcionadas contra direitos da personalidade, como o direito à imagem por exemplo. Nessa ótica, danos morais serão aqueles relativos ao foro íntimo do lesado.

DANO POR INTERMÉDIO DO MEIO AMBIENTE. É o prejuízo causado às pessoas e aos seus bens que tem alguns dos componentes da natureza (água, o ar, o solo) como o condutor. O meio ambiente e os bens aparecem, assim, como os vetores responsáveis pela ligação entre o fato danoso e os danos causados aos particulares ou à pessoas de direito público, no que concerne ao seu patrimônio próprio e individual, ou entre o ato danoso e os danos causados aos bens materiais integrantes do patrimônio público atrelado a uma pessoa jurídica de direito público.

DANO. É a lesão ou redução patrimonial, sofrida pelo ofendido em seu conjunto de valores protegidos no Direito, seja quanto à sua própria pessoa – moral ou fisicamente – seja quanto a seus bens ou a seus direitos. É o prejuízo sofrido pelo sujeito de direitos em consequência da violação destes por fato de terceiro.

DIREITO URBANÍSTICO. É aquela parte do Direito Administrativo que tem por objeto a regulamentação do regime jurídico aplicável às distintas classes de solo, compatibilizando o direito de construir com o cumprimento de uma série de encargos estabelecidos em benefício da comunidade diretamente pela legislação urbanística aplicável ou, em seu favor, pelo planejamento urbanístico. A matéria urbanística se dirige à melhor organização do território, e os interesses particulares dos proprietários deste território, bem como o poder da autoridade pública estão subordinados a esse escopo primário, por ele procurando conciliar-se mutuamente.

ECOCENTRISMO. A idéia de ecocentrismo, rejeita a noção de ciência “objetiva” com descrença no dilema técnico, está associada a uma visão não-utilitária do mundo natural, com bioética e antimaterialismo.

ECOLOGIA POLÍTICA. Uma nova possibilidade paradigmática para a ideologia política, sobretudo em razão da inserção de fortes componentes oriundos da Ecologia Humana e a inevitável vertente da gestão pública. Por certo que a Ecologia Política não está enquadrada como uma nova ciência, como também não está o marxismo, o liberalismo ou o utilitarismo. Todavia, vem aumentando a sua esfera de influência tanto em relação à dogmática jurídica como no respeitante às ciências da administração, à sociologia, antropologia política, à bio-economia e noutras áreas das ciências sociais. Embora não seja uma ciência, também não se enquadra em um conceito de mero método técnico, nem numa casuística moral ou jurídica, muito menos num receituário de conselhos. É verdadeiramente uma nova forma de interpretar e ver as mesmas coisas de maneira diversa, objetivando restaurar o projeto comum de felicidade possível.

ESPAÇO GEOGRÁFICO. É a epiderme da Terra, precisamente a superfície terrestre e a biosfera. Para um plano mais restritivo é a acepção do espaço como habitável. Surge o espaço geográfico como esteio de sistemas de relações, algumas determinadas a partir dos

dados do meio físico (arquitetura dos volumes, clima vegetação, etc.) e outras provenientes das sociedades humanas, responsáveis pela organização do espaço em função das densidades demográficas, da organização social e econômica e do nível das técnicas. O espaço geográfico é um espaço mutável e diferenciado cuja aparência visível é a paisagem. É um espaço recortado, subdividido, mas sempre em função do ponto de vista do qual o consideramos e fracionado por que seus elementos se apresentam desigualmente solidários uns com os outros. Espaço também pode ser definido como uma estrutura social dotada de um dinamismo próprio, revestida de uma certa autonomia, na medida em que sua evolução se faz segundo leis que lhe são próprias.

ESPAÇO PRODUZIDO. É um resultado da ação humana sobre a superfície terrestre que expressa, a cada momento, as relações sociais que lhe deram origem”.

ESTÉTICA. Etimologicamente, a palavra estética vem do grego *aisthesis*, com o significado de “faculdade de sentir”, “compreensão pelos sentidos”, “percepção totalizante”, através da rede das percepções físicas. *Aisthesis*, vem a significar a faculdade de apreender e compreender pelos sentidos. as dimensões da *beleza* referem-se às vinculações das nossas percepções em relação a tudo que nos cerca e com os quais nos relacionamos. No seu sentido mais específico, no campo da filosofia, a significação é de um estudo racional do belo em relação ao sentimento que suscita nos homens. Na filosofia moderna e contemporânea as investigações se concentram em torno da “arte e do belo” de maneira mesclada e coincidente.

ÉTICA. Pode-se “compreender” uma moral como sendo o conjunto de juízos morais de que alguém ou um grupo dispõe. No sentido terminológico é perfeitamente possível entender o termo “ética” diferenciando-o de “moral”, para compreendê-lo como sendo a reflexão filosófica sobre a “moral”, embora nas considerações etimológicas tenhamos observado que as palavras ostentam significados semelhantes, porquanto se referem à conduta humana originada pelos costumes.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. Corresponde à “necessidade da solidariedade social e visa disciplinar a atividade, os direitos e os deveres do proprietário.

GEOSSISTEMA. O conjunto de componentes, processos e relações dos sistemas do meio ambiente.

GLOBALIZAÇÃO. A palavra “global” sugere sentido de conjunto, inteiro, total, carregando um sentido de integração, supondo então que o seu objeto tende a ser integral, integrado, que não apresenta fraturas ou hiatos. a acepção dominante da “globalização” é de uma ideologia que expressa posições e interesses de forças econômicas extremamente poderosas para tornar-se dominante mundo afora. é a globalização da economia, promovida por forças do mercado, que podem agir em liberdade, depois de abolir as restrições que o estado lhes havia imposto. a raiz desta formulação centra-se no livre jogo das forças de mercado aumentando a circulação e intercâmbio de bens e serviços no plano global, referindo-se ao comércio; portando, a globalização das trocas no mercado internacional. A mundialização contemporânea é vista como um produto associado à expansão cada vez mais ampliada do capitalismo, da sociedade de consumo, acarretando uma crescente mercantilização da vida, em todas as suas formas e em níveis inéditos na história. Além do enfoque meramente econômico, a globalização também descreve fenômenos sociais e culturais, mesmo porque a globalização não significa homogeneização, mas diferenciação em outros níveis, diversidades com outras potencialidades, desigualdades com outras forças.

MEIO AMBIENTE E MODERNIDADE. Conceito amplo, com meio ambiente desdobrado em natural, integrado pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e pela flora, artificial (ou humano), constituído pelas sítios, edificações e equipamentos produzidos pelo homem, derivados em assentamentos urbanísticos, assim como pelos valores históricos e

culturais, concebido agora como a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana.

MEIO AMBIENTE. Na base antropocêntrica - o ambiente é visto como o provedor de sustento para a vida, baseado nos recursos naturais, suas sadias adjacências e na satisfação estética, incluído o puro interesse por sobrevivência, esgotamento de recursos naturais e saúde tradicional da população, figurando o valor estético apenas como uma amenidade, por não levar em consideração que a saúde espiritual das pessoas também está vinculada à fruição do belo.

MOVIMENTO ECOLÓGICO. Inicialmente surgidos nos anos 60 e início dos anos 70, derivado do aumento da base social como decorrência da ampliação e surgimento de novos grupos de pressão, associada ao ressurgimento da preocupação com todas as coisas “verdes”, identificada a partir de meados dos anos 80. O moderno ambientalismo tem como pontos essenciais a continuidade de muitas idéias, variáveis tanto no tempo quanto no espaço, e a evidência de que integra o movimento um público atento, solidário e mais geral, cuja divisão em ecocentrismo/tecnocentrismo, lhe proporcionou uma estrutura analítica duradora. (Os ecocentristas alegando que representam um novo paradigma e os tecnocentristas aduzindo que os problemas ambientais são politicamente neutros).

NORMAS GERAIS. São aquelas que não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros à atuação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. São normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.

PAISAGEM ARTIFICIAL. Devido às ações humanas surge a paisagem artificial, cada vez menos natural, sobretudo quando as distâncias são encurtadas e acentuadas as diversidades internas, na relação homem-natureza, sob a perspectiva da paisagem. As paisagens organizadas representam o resultado de uma ação meditada, combinada e contínua sobre o meio natural.

PAISAGEM CULTURAL. Pode revelar-se homogênea ou heterogênea, como resultado de combinação de fatores humanos, econômicos, sociais, políticos e culturais. A paisagem cultural, compreendida também como o sentido global ou unitário que uma sociedade dá à sua relação com o espaço e com a natureza, sempre atrelado à uma significação de belo e feio, existe em primeiro lugar, como derivação de sua relação com a atuação de um sujeito coletivo que a produz, reproduz e a transforma em função de uma certa lógica.

PAISAGEM NATURAL. Constitui a expressão visível de uma meio que não foi submetido, pelos menos em data recente, a ação humana. Assim seus limites podem ser desde logo vislumbrados. Podem apresentar-se como unidades homogêneas, resultando de diferentes combinações de fatores físicos – geológicos, pedológicos, geomorfológicos, hidrológicos, climáticos e bióticos.

PAISAGEM PREFERIDA. Em geral a vista preferida é aquela que aponta para uma paisagem mais distante, aonde incidam água, vegetação e espaços, ocorrências que as pessoas citam com carinho e prazer, porque com clareza vislumbram a importância dessas amplitudes para o seu bem-estar. As vistas amplas, então, além do prazer, também provocam a emoção, razão pela qual acessar a experiência panorâmica não cansa e integra as expectativas da maioria dos usuários da cidade. O caos e desarranjo não se coadunam com essas expectativas.

PAISAGEM. É tudo que pode ser visto e que não pode ser tocado; é tudo que a vista alcança. Indica a relação entre os seres humanos e seu ambiente, representando a

continuidade entre a natureza e os olhos do espírito, como comovente articulação entre imagem e pensamento, capaz de provocar sedução ou repulsa imediatas. É mais do que curiosidade topográfica, porquanto representa a reflexão não metafísica sobre a passagem humana pelo espaço geográfico. A paisagem está intimamente ligada a uma nova maneira de ver o mundo como uma criação racionalmente ordenada, designada e harmoniosa, cuja estrutura e mecanismo são acessíveis à mente humana, assim como ao olho, e agindo como guias para os seres humanos em suas ações de alterar a aperfeiçoar o meio ambiente. Lembra-nos o que está em toda parte, o que é uma fonte constante de beleza e de feiúra, de acertos e equívocos, alegrias e sofrimentos, tanto quanto é de ganho e de perda, mas sobretudo focalizando o papel do homem transformando a face da Terra. Há também um sentido transcendental que toma a paisagem quando em franca relação com os valores humanos: causar ou não o prazer estético. Paisagem é um conjunto heterogêneo de formas naturais e artificiais, tanto em relação ao tamanho, volume, cor, movimento, utilidade ou qualquer outro aspecto do real. Em última instância, a paisagem é sempre heterogênea, já que não existe nenhuma possibilidade de incidir homogeneidade em qualquer que seja a fração da natureza.

POLUIÇÃO. É alteração prejudicial ao meio ambiente como consequência da interferência ou atividade humana.

PÓS-MODERNIDADE URBANA. Diz respeito à uma recente inversão das identidades socioespaciais entre paisagem e vernacular, sobretudo em razão de enobrecimento territorial e de novas construções a partir dos velhos centros das cidades, eliminado o que resta das residências unifamiliares; a recentralização e descentralização atuam então como fenômenos simultâneos e representativos de poder cultural. O enobrecimento passa a redefinir o significado social de um lugar especificamente histórico para um segmento específico de mercado, enquanto a descentralização redefine o mesmo mercado, atribuindo um sentido de lugar.

PROPRIEDADE IMÓVEL. É uma relação que o homem mantém com a natureza a fim de que esta lhe sirva para a satisfação de suas necessidades; o direito de propriedade não é mais do que o conjunto de condições necessárias para o nascimento, subsistência e desenvolvimento dessa relação. O ponto de partida para a concepção acima transcrita diz respeito ao aproveitamento humano dos recursos naturais e implica num enfoque dinâmico, em relação à apropriação da riqueza, que pressupõe o reconhecimento da mutabilidade histórica da ordem social. O direito de propriedade não se configura como uma relação entre o homem e a coisa, mas uma relação codificada em lei entre os homens e a o uso das coisas. A propriedade não se confunde com o direito de propriedade, eis que são noções jurídicas de cunho diverso. A propriedade não corresponde ao direito, porquanto nessa expressão “surge como objeto do direito”, já que o efetivamente exercido é o direito sobre a propriedade.

QUALIDADE DE VIDA. O conceito de *qualidade de vida* é primeiramente multidisciplinar e multifatorial, razão de sua grande complexidade. Em geral a *qualidade de vida* pode ser associada a fatores de bem-estar material como o nível de renda, moradia e educação. Não obstante, também pode estar relacionada com a felicidade, a satisfação e o ajuste moral. Todos esses elementos fazem parte de um conjunto de valores que não se pode dissociar, porque afinal integram um conceito sem qualquer limite certo e objetivo. Assim, “a *qualidade de vida* é a sensação de bem-estar que tem o indivíduo com sua própria vida e com o meio que o circunda. O componente mais importante da *qualidade de vida* é a saúde,

que não é só a ausência de enfermidade mas também níveis de bem-estar e satisfação subjetivos que propiciem alegria de viver.

REGIÃO. Unidade básica de espaço, dotada de organização e estrutura próprias e definidas e representadas pelos laços existentes entre seus habitantes, a organização em torno de um centro dotado de certa autonomia e sua integração funcional em uma economia. A região também pode ser delimitada segundo suas características físicas, que lhe dão uma certa homogeneidade com relação ao entrono, complementadas por características essenciais, extraídas como o modo de ser, fazer e viver de seus habitantes.

RESPONSABILIDADE CIVIL. Significa obrigação de reparar danos antijuricamente causados a outrem, compreendendo duas modalidades: a) a responsabilidade contratual, resultante do inadimplemento, má execução ou atraso no cumprimento de obrigações negociais, nascidas de contratos; b) a responsabilidade extracontratual, consubstanciada na obrigação de reparar o dano resultante de violação de outros direitos alheios, tanto os absolutos, como os direitos da personalidade, quanto os reais e ainda sobre os bens imateriais.

SAÚDE HUMANA. É o completo estado de bem-estar físico, mental e social e não só a ausência de incapacidade e invalidez.

TECNOCENTRISMO. Consideram universalmente desejável o acréscimo material através da riqueza, exequível com administração séria de recursos ambientais, sobretudo num mundo em que as ciências e as técnicas “isentas de valor” garantem um potencial quase inesgotável para o uso de recursos naturais a serviço da humanidade.

TRAÇADO URBANO. É o desenho geral da cidade; seu levantamento topográfico, com a indicação do sistema viário, marcando o arruamento atual e futuro, com o respectivo alinhamento e nivelamento a serem observados nas construções particulares e públicas.

URBANISMO. Do ponto de vista técnico, é a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação são, cômoda e estimada. Como função governamental é a planificação do espaço e abrange também o campo, além de preocupar-se não só com os aspectos meramente físicos do território. É a ciência da organização do espaço, para além das restritas fronteiras das cidades, abraçando a organização global, ou seja, a organização de todo o território do país. Um conceito jurídico de urbanismo deverá levar em consideração que a idéia básica é atingir o equilíbrio, entre os interesses públicos e o interesse privado, com a sua finalidade primordial que é a organização do território.

URBANIZAÇÃO. É a concentração espacial de uma população a partir de certos limites de dimensão e densidade. Também é difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado “cultura urbana”. Urbanização quer significar a constituição de formas espaciais específicas e próprias das sociedades humanas, podendo ser caracterizada pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço relativamente restrito, bem como à existência e difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana, com a finalidade de fazer corresponder formas ecológicas e um conteúdo cultural, sugerindo uma ideologia de produção de valores sociais, a partir de um fenômeno “natural” de densificação e de heterogeneidade.

VALOR. Num sentido mais geral, o valor encerra a idéia ou noção de alternativa, busca da definição de preferência ou escolha. Uma utilização do termo no sentido filosófico tem início quando seu significado é generalizado, passando então a indicar qualquer objeto de preferência ou escolha, o que acontece inicialmente com os estóicos, que introduziram o termo do terreno da ética e chamaram de valor os objetos de escolha moral. O mundo cultural é um sistema de significados, muitos deles herdados por nós, a partir da valoração

estabelecida por outros, a ponto de determinar os comportamentos como certos ou transgressores, e avaliados como bons ou maus.

VIDA. Do latim *vita*, de *vivere* (viver existir) designa a a força interna substancial que anima ou dá ação própria aos seres organizados, revelando o estado de atividade dos mesmos seres. Sob o aspecto de médico-biológico: é a atividade biológica, sociológica e psicológica, manifestada por um dinamismo mantido por processo intrínsecos ao organismo, e sustentada por outros fatores extrínsecos adquiridos pelo próprio homem. É primeiro e mais importante dos direitos do homem é o direito à vida, inclusive como o primeiro dos direitos naturais, do qual dependem todos os demais.

REFERÊNCIAS

OBRAS

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. tradução da 1 edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução e tradução de novos textos Ivone Castilho Benedetti. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.1014 p.

————— História da filosofia. 4.ed. vol. 7, Trad.. Antônio Ramos e Antônio Borges Coelho.Lisboa/Portugal: Editorial Presença, 2000.190 p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos instrumentos da Política Urbana. In: MATTOS, Liana Portilho (org.) Estatuto da cidade comentado: lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 111- 129, 113, 480 p.

ALHAMA, José Sánchez. Ecología de la salud. In: PEÑA, Francisco Garrido (comp.). Introducción a la ecología Política. Colección Ecorama. Granada: Editorial Comares, 1993. p.141-157, p. 142, 178 p.

ALVES, Vilson Rodrigues. Uso nocivo da propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. 641 p.

ANDRADE, Manuel Correia de. Caminhos e descaminhos da Geografia. 4.ed. Campinas, SP: Papyrus, 2001. 86 p.

ANTUNES, Luiz Felipe Colaço. A Tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação procedimental. Coimbra: Almeidina, 1989.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Dano ambiental: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. 329 p.

————— Direito ambiental. 5.ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 657 p.

ARANHA, Maria Lucia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. Filosofando: introdução à filosofia. 2.ed. rev. atual. São Paulo: Moderna, 1993. 395 p.

ARAÚJO, Lílian Alves de. Danos ambientais na cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (orgs). Impactos ambientais urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 347-403, 416 p.

ARISTÓTELES. Metafísica: livro I e livro 2; Ética a Nicômaco; Poética-Aristóteles; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. Traduções de Vincenzo Cocco... [et al]. São Paulo: Abril Cultural, 1984, Coleção os

Pensadores, 329 p.

————— Ética a Nicômano. São Paulo: Nova Cultura, 1996. p. 118. (Coleção os Pensadores).

————— A Política. Introdução de Ivan Lins. Tradução Nestor Silveira Chaves. Grupo Ediouro, Editora Tecnoprint S/A, s/d, 187 p.

ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios. Revista de Direito Público, São Paulo, n.10, p.44-80, p.51.

BARBI, Celso Agrícola. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BARBOSA, Rui. República, teoria e prática. São Paulo: Vozes, 1978. 343 p..

BARDET. Gaston. O urbanismo. 2.ed. Tradução Flávia Cristina S. Nascimento. Campinas, SP: Papyrus, 2001. 141, p.

BARILLI, Renato. Curso de Estética. Lisboa, Portugal: Editora Estampa, 1992.

BENEVOLO, Leonardo. História da cidade. 3.ed. 2ª reimpressão. Trad. Sílvia Mazza. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001. 728 p. Título do original em italiano Storia della Città.

BENJAMIN, Antonio Herman. V. Função Ambiental. V. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.) Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, v.2, p. 9-82, 470 p.

————— Objetivos do direito ambiental. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 5, 2001, São Paulo. Anais... São Paulo: MPSP, 4- 7 jun. 2001. p. 57- 78, 633 p.

BERQUE, Augustin. Paisagem marca, paisagem matriz: elementos da problemática para uma Geografia Cultural. Publicado originalmente em L'Espace Géographique, tomo XIII, nº, janeiro/março de 1984, pp.33-34. Paris. Traduzido do francês por Ednês M. Vasconcelos Ferreira e Anne-Marie Milon Oliveira. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENTHAL, Zeny (orgs.) Paisagem, tempo e cultura. Rio de Janeiro: ed. UERJ, 1988. p. 84-91, 124 p.

BEVILÁCQUA, Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. v. III, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1917. p. 51-52, 448 p.

————— Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. v. I Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1917. 448 p.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro. In: Revista de Direito do Consumidor, n.12, p. 44-62, out./dez. 1994. p. 45.

BITTAR, Carlos Alberto. Direitos da personalidade. 3.ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

————— Responsabilidade civil: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

BLASI, Paulo Henrique. Da desapropriação e da reversão do bem expropriado. Florianópolis: Imprensa da Universidade Federal de Santa Catarina, 1967. 101 p.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. 3.ed. trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. 100 p.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. Ação civil pública. Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996. 149 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 Brasileira: Bases para Discussão, por Washington Novaes (coord.) Otto Ribas e Pedro da Costa Novaes. Brasília: MMA/PNUD 2000. p. V (introdução), 196 p.

BROEK, Jan O.M. Iniciação ao estudo da geografia. São Paulo: Melhoramentos, 1980.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.) Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 21-26. 440 p.

CAMPBELL, Tim. Desenvolvimento urbano no terceiro mundo: dilemas ambientais e pobres urbanos. In: LEONARD, H. Jeffrey. Meio ambiente e pobreza: estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum; tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992. p. 182-206. 255 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.1210p.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Conferências proferidas no Plenário da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 26 e 27.11.84, traduzidas por Tupinambá Pinto de Azevedo, não revistas pelo conferencista. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, v. I, n. 18, 1985, p. 24.

CARDOSO, Fernando Henrique. Qual limite se quer entre o público e o privado. In: Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. Apresentação Marco Antonio Ramos de Almeida. São Paulo: Editora Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa

Oficial do Estado, 2001. p. 13-21. 199 p.

CARDOSO-LIMOEIRO, Miriam. Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (org.). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 96-127. 251 p.

CARVALHO, Érika Mendes de. Tutela penal do patrimônio florestal brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 211 p.

CASANOVA, Pablo González. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo (org.) Globalização, desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p 46-62. 251 p.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Edição rev. acompanhada de um pós-fácio (1975). Trad. de Arlene Caetano. 1ª reimpressão. Coleção Pensamento Crítico– vol. 48, São Paulo: Paz e Terra, 2000. 590 p.

CASTRO, Sônia Rabello de. O Estado na preservação de bens culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. 153 p.

CAVALCANTI, Flávio de Queiróz B. Tombamento e dever do Estado de indenizar. Revista dos Tribunais, São Paulo, n.709, p. 35-41, nov. 1994.

CAYGILL, Howard. Dicionário Kant. Tradução. Álvaro Cabral; revisão técnica Valério Rohden. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. 353 p.

CHAVES, Antônio. Lições de direito civil. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 168,

——— Responsabilidade civil: atualização em matéria de responsabilidade por danos morais. In: Revista de Jurisprudência, ano XLV, v. 231, p. 10-30, jan. 1997.

CHIAVENATO, Júlio José. O massacre da Natureza. São Paulo: Moderna, 1989. 136 p.

COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na sociedade anônima. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. 408 p.

CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENTHAL, Zeny (orgs.). Paisagem, tempo e cultura. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1998. p. 92 – 122. 124 p.

CORREIA, Fernando Alves. O plano urbanístico e o princípio da igualdade. (Col Teses). Coimbra: Almedina, 1989, 708 p.

COSGROVE, Denis. A geografia está em toda a parte. Cultura e simbolismo das paisagens humanas. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (orgs.) Paisagem, tempo e cultura. Rio de Janeiro:

ed.UERJ, 1998. p.92-122, 124 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. Direito administrativo comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1990. 308 p.

CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade civil pelo dano ecológico: alguns problemas. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a. 21, n.5, p. 5-41, jan./mar. 1995.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. A Questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental. Competência concorrente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. v. 2, 470 p.

————— Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente. São Paulo, 1983. Tese (Livre Docência)– Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

————— Uma introdução à responsabilidade civil por dano ambiental. In: Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial. Ano 20, jan./mar. 1996, n. 75, p 69-80, p .72, nota 4.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.) Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.227/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p 71-86, 440 p.

DANI, Sérgio Ulhoa. Ecologia e organização do ambiente antrópico: novos desafios. Belo Horizonte: Fundação Acangau, 1994. 202 p.

DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário jurídico. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. Vol. 4,

DERANI, Cristiane. A Estrutura do sistema nacional de unidades de conservação : Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Hermann (coord.) Direito ambiental das áreas protegidas: regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 232-247,

DESPAX, Michel. Droit de L'environnement. Paris: Librairies Techniques, 1980, 879 p.

DIAS, José Aguiar. Da responsabilidade civil. 7.ed. v. 2, Rio de Janeiro: Forense, 1983.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil. 7º vol – Responsabilidade Civil, 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

————— Novo código civil comentado. Coordenador Ricardo Fiúza. Vários autores São Paulo: Saraiva, 2002, 1843p.

DOBROWOLSKI, Sílvio. Harmonização, no âmbito do mercosul, das garantias constitucionais e processuais dos direitos fundamentais e o acesso à justiça. Revista Seqüência, Florianópolis: Editora de UFSC, n.37, a. XX, p. 9-20, dez. 1998.

DOLLFUS, Olivier. O espaço geográfico. Trad. Heloysa de Lima Dantas. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. 122 p.

DREW, David. Processos interativos homem-meio ambiente. Tradução de: João Alves dos Santos; revisão de Suely Bastos; coordenação editorial de Antonio Christofolletti. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. 224 p.

ERPEN, Décio Antônio. O dano moral e a desagregação social. AJURIS – Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, a.XXV, n.73, p. 64-75, 1998.

FABRIZ, Dauri César. A estética do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 256 p.

FARIA, Francisco. O significado da paisagem das Américas (1). **A Notícia**, Joinville, Domingo (7/12/97). C-4 MUSA.

————— O significado da paisagem das Américas (2). **A Notícia**, Joinville, Domingo (14/12/97). C-5 MUSA E LEITURA.

FARIA, Manuel Veiga. Elementos de direito urbanístico. Coimbra Portugal: Coimbra, 1977.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (org.) Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 232 p.

————— Um novo estatuto para as cidades brasileiras. Introdução. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 7-13, 278 p.

FERNANDES, Milton. Problemas e limites do dirigismo contratual. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1969.

FERNANDEZ, Antonio Carceller. Introducción al derecho urbanístico. 2.ed. Madrid, Espanha: Editorial Tecnos, 1993.123 p.

FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. Manual de derecho urbanístico. 15.ed. Madrid: Publicaciones Abella el consultor, 2000. 287 p.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Participação no Painel de Debates. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.) A tutela dos interesses difusos. São Paulo: Limonad. 1984. p. 156-157.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ. Edis; NERY JÚNIOR, Nelson. A Ação Civil Pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos. São Paulo: Saraiva, 1984. 218 p. Nota n. 26.

FERRAZ, Sergio. Responsabilidade civil por dano ecológico. In Revista de Direito Público, n. 49-50. p. 34-41.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito constitucional econômico. [s.l.]: Saraiva, 1990. 231 p.

FRANÇA, Rubens Limongi. Manual de direito civil. 3.ed. Vol. I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

GOGLIANO, Daisy. Direito ao transplante de órgãos e tecidos humanos. São Paulo, 1986. Tese (Doutorado)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

GOMES, Carla Amado. O direito do patrimônio cultural, direito do urbanismo, direito do ambiente: o que os une o que os separa. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. XLII, n.1, p. 353-360, 2001.

GOMES, Horieste. Reflexões sobre a teoria e crítica em Geografia. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1991,

GOMES, Orlando. Introdução ao Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 1965,

————— Tendências modernas na teoria da responsabilidade civil. In: FRANCESCO, José Roberto Pacheco Di. Prefácio e organização; colaboradores Antonio Junquiera de Azevedo..et al. Estudos em Homenagem ao Professor Sílvio Rodrigues. São Paulo: Saraiva, 1989. 343 p.

GÓMEZ, J. Miguel Lobato. Propriedad privada del solo y derecho a edificar. Madrid: Editorial Montecorvo, 1989. 671 p.

GOYTRE, Ricardo Estévez. Manual de derecho urbanístico: doctrina, legislación e jurisprudência. 2.ed. Granada, Espanha: Editorial Comares, 2001. 591 p.

GRAHAM, Gordon. Filosofia das Artes: Introdução à estética. Trad. Carlos Leone. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1997. p. 14, 281 p.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição 1988: interpretação e crítica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 366 p.

————— Elementos de direito econômico. São Paulo: Revista dos Terminais, 1981. 143 p.

————— Função social da propriedade (Direito Econômico). In: FRANÇA,

R. Limongi (Coord.). Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 39,

——— Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. 151 p.

———Proteção do meio ambiente (caso do parque do povo). Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 702, p. 247-260, abr. 1994.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Publicidade externa e tutela legal do paisagismo urbano. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a.5, n. 19, p. 109-128, jul./set. 2000. p.109.

GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. Pequenos estudos de filosofia brasileira . Londrina: Ed. UEL, 1997. 191 p.

GUTIÉRREZ, José M. Gómez. La naturaleza como modelo de conducta. In: José M^a. G^a. Gómez-Heras (coordinador) Ética del medio ambiente, problema, perspectiva, historica. Madrid: Editorial Tecnos, S.A, 1997. p. 91-117, 261 p.

HAESBAERT, Rogério. Globalização e fragmentação do mundo contemporâneo. In: HAESBAERT Rogério (org.) Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo. Niterói: Ed da Universidade Federal Fluminense, 2001. p.11-53, 308 p.

HAESBAERT, Rogério. Territórios alternativos. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002. 186 p.

HESSEN, Johannes. Filosofia dos valores. Tradução L. Cabral de Moncada. 5.ed. Coimbra: Armênio Amado, Editor, Sucessor, 1980. 349 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1993.

HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico ou civil. Tradução de João Paulo Monteiro de Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1999, 495 p.

IANNI, Otávio. Teorias da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (BRASIL). Cartas patrimoniais – Brasília: IPHAN, 1995, p 76, 344 p. (cadernos de documentos nº 3)

JACQUOT, Henri; PRIET, François. Droit de l'urbanisme. 3.ed. Paris: Dalloz, 1998. p. 3, 762 p. (tradução livre do autor)

JAGUARIBE, Hélio. O experimento democrático na história ocidental. In: Brasil, sociedade democrática. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985

(Coleção Documentos Brasileiros), v. n. 196,

GÓMEZ-HERAS, José M.^a G.^a. In: José M.^a G.^a Gómez-Heras (coordinador). Ética el médio ambiente. Madrid, Espanha: Editorial Tecnos, S.A. 1997, p.17-70. 261 p.

JUCOVSKI, Vera Lúcia Rocha de Souza. Responsabilidade civil do estado por danos ambientais no Brasil e em Portugal. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a.3, v.12, p. 26-67, out./dez. 1998. p. 26.

KANT, Emmanuel. Doutrina do direito. Tradução de Edson Bini. 2.ed. São Paulo: Ícone, 1993,

————— Crítica da faculdade de juízo. Introdução de Antonio Marques. Tradução e Notas de Antônio Marques e Valério Rohden. Estudos Gerais. Lisboa, Portugal: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1998, p.210, 473. Série Clássicos da Filosofia.

KORMONDY, Edward J.; BROWN, Daniel E. Ecologia Humana. Trad. de Max Blum; coordenação editorial da edição brasileira Walter Alves Neves. São Paulo: Atheneu, 2002. p.443, 503 p.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. A objetivação da teoria da responsabilidade civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a.2, n.6, p 87-96, abr./jun. 1997. p. 90.

LE CORBUSIER. Urbanismo; tradução Maria Emantina Galvão; revisão técnica Antonio Gil da Silva Andrade. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 307 p. Título original em francês: URBANISME

LEFF, Enrique. Ecologia, capital e cultura, racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000. 381 p.

LEITE, José Rubens Morato. Dano moral ambiental: desastre ecológico causado pela Petrobras na Baía de Guanabara. Revista de Direito Ambiental, a.5, v. 17, p. 255, jan./mar. 2000.

————— O estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (org.). Inovações em direito ambiental. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p. 13-40, 254p.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. 290 p.

————— DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. Revista de Direito Ambiental, a.I, n.4, p. 61-71, out./dez. 1996. p. 66.

————— Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 98, 344 p.

LEITE, Maria Ângela Faggin Pereira. Destruição ou desconstrução. Questões da paisagem e tendências de regionalização. São Paulo: Hucitec FAPESP, 1994. 117 p.

LEONARD, H. Jeffrey (org.) Meio Ambiente e pobreza: estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992. Introdução, visão geral do problema, por H. Jeffrey Leonard, 255 p.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de direito administrativo. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987. 219 p.

LOPES. Paulo Antônio Caliendo. Responsabilidade civil da administração pública por dano ambiental. In: AJURIS, Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul. a. XXV, p. 162-185, mar. 1998.

LYNCH, Kevin. A imagem da cidade. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 226 p.

LYONS, David. A regras morais e a ética. Tradução Luiz Alberto Peluso. Campinas, SP: Papirus, 1990. 218 p.

MACDOWELL, Linda. A transformação da geografia cultural. In: GREGORY, Derek, MARTIN, Ron, SMITH, Graham (orgs.). Geografia Humana, Sociedade, Espaço e Ciência Social. tradução, Mylan Issack; revisão técnica, Pedro Geiger. Rio de Janeiro: Jorge Zahaar, 1996, p.159-183, 310 p.

MACEDO, Silvio Soares. Paisagem, urbanização e litoral: do Éden à cidade. 1993. Tese (Livre-Docência)– Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ação civil pública (ambiente, consumidor, patrimônio cultural) e tombamento. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. 132 p.

————— Estudos de direito ambiental. São Paulo: Malheiros, 1994. 166 p.

————— Direito ambiental brasileiro. 7.ed. rev. atual. e ampl, São Paulo: Malheiros, 1998. 894 p.

MAGALHÃES, Maria Luíza Faro. Função social da propriedade e meio-ambiente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.) Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. 470 p.

MAGALHÃES, Tereza Ancona Lopes de. O dano estético: responsabilidade civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980, 123 p.

MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p.162-163, 210 p.

——— Interesse difuso: conceito e legitimação para agir. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 216 p.

MARÉS, Carlos Frederico. A proteção jurídica dos bens culturais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 2, p.19-35, jan./mar. 1993.

MARTINE, George. População, meio ambiente e desenvolvimento: o cenário global e nacional. In: MARTINE, George (org.) População, Meio Ambiente e Desenvolvimento: Variedades e Contradições. 2.ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996, p.21-41, 207 p.

MATEO, Ramón Martin. Tratado de Derecho Ambiental, vol. I, Madrid: Trivium, 1991. p. 93.

MATTIA, Fábio Maria. Direitos da personalidade: aspectos gerais. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, n.3, p. 35-51, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 1978. p.43.

MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 20, 360 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 16.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

——— Direito administrativo brasileiro. 13.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. 701 p.

——— Direito Administrativo Brasileiro. 17.ed. São Paulo: Malheiros, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1992. 701 p.

———. Direito de construir. 2.ed. São Paulo:

——— Direito municipal brasileiro. 6.ed. 2ª tiragem, atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993. 602 p.

——— Direito municipal brasileiro. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 638 p.

——— Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e “habeas data”. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 254 p

————— Proteção ambiental e ação civil pública. In: Justitia, n.135, p. 88-98, p. 98.

————— Direito Administrativo Brasileiro. 22.ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 1997..

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Ato administrativo e direitos do administrado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 13-14, 215 p.

————— Elementos de direito administrativo. 2.ed. rev. ampl. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 258,

MELO, Osvaldo Ferreira de. Temas atuais de política do direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. CMCJ-UNIVALI, 1998. p.13, 87 p.

MILARÉ, Édis. A ação civil pública na nova ordem constitucional. São Paulo: Saraiva, 1990. 206 p.

————— Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 687 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 64-65, 416 p.

MORA, José Ferrater. Dicionário de Filosofia – trad. Maria Stela Gonçalves, Adail U. Sobral. Marcos Bagno e Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Loyola, 2000, p.283. 786 p, Tomo, I (A-D).

MORAES, A. C. Robert. Ideologias geográficas. São Paulo: HUCITEC, 1991.

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderlei Messias da. A valorização do espaço. 4.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999. p. 74-75, 196 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 4.ed, Porto Alegre: Sulina, 1964. p.289, 629 p..

————— Ordem econômica e desenvolvimento na constituição de 1988. Rio de Janeiro: APEC, 1989. p. 57-59, 99 p.

MOREIRA, Mariana. A história do estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.) Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 1-.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 27-43.440 p.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. 4.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. 214 p.

————— Direito urbano-ambiental brasileiro. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. 331 p.

NEIMAN, Zysman. Era verde?: ecossistemas ameaçados. 5.ed. São Paulo: Atual, 1991. 103 p.

NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria B. B. de Andrade. Responsabilidade civil, meio-ambiente e ação coletiva. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993 (Biblioteca de direito ambiental), p. 278-307.

NORONHA, Fernando. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. Revista Seqüência (Revista do Curso de Pós-Graduação em direito da UFSC), Florianópolis, a.XX, p. 21-37, dez. 1998.

ODUM, Eugene P. Ecologia. Tradução de Chistopher J. Tribe. Supervisão da tradução Ricardo Eglesias Rios. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988, 443 p. Título original em inglês Basic Ecology, 1983.

ORTIZ, Renato. Cultura, modernidade e identidade. In: SCARLATO, Francisco Capuano, SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; ARROYO, Mônica (orgs). O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano. 4.ed. Hucitec. São Paulo, 2000. p. 20-27. 302 p.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. Dano moral ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a.4, n.13, p. 44-51, jan./mar. 1999..

PADOVANI, Umberto; CASTANHOLA, Luíz. História da filosofia. 8.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1970. 587p.

PAPA Leão XIII. Carta Enc. Rerum Novarum. Roma, 15 de maio de 1891.

PASCAL, Georges. O pensamento de Kant. 6.ed. trad. Raimundo Vier. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 195p

PASQUALOTTO, Adalberto de Souza. O Ministério Público e a tutela do meio ambiente. In: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n.31, p. 107-127.

PASQUALOTTO. Adalberto. Responsabilidade civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 444-470. 470 p.

PEÑA, Francisco Garrido. La ecologia como política. In: PEÑA, Francisco Garrido (comp.). Introducción a la ecología política. Colección Ecorama. Granada: Editorial Comares: 1993. p. 21-31, 178 p.

PÉREZ, José Manuel Naredo. História de las relaciones entre economia, cultura e naturaleza. In: PEÑA, Francisco Garrido (comp.) Introducción a la ecología política. Colección Ecorama. Granada: Editorial Comares, 1993. P. 57-97. 178 p.

PINTO, Antonio Carlos Brasil. Turismo e meio ambiente: aspectos jurídicos. 4.ed. Campinas: Papyrus, 2001. 192 p.

PLATÃO. Diálogos; seleção de textos por PESSANHA, José Américo Motta; tradução e notas de José Cavalcante de Souza, Jorge Palikat e João Cruz Costa. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural 1983, p.XV. 261 p.

POLETTE, Marcus. Gerenciamento costeiro integrado: proposta metodológica para a paisagem litorânea da microbacia de Mariscal município de Bombinhas (SC) — Brasil. 1997. Tese (Doutorado em Ciências, área de concentração em Ecologia e Recursos Naturais) — Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos naturais do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade de São Carlos, São Paulo, 1997..

————— Paisagem: uma breve reflexão sobre um amplo conceito. Artigo inédito, Florianópolis, 1997. Não paginado.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº1 de 1969. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974. t. V, 2 ed.

————— Tratado de Direito Privado, 4 ed. t. XI, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do estado no século XXI? Rumo ao estado de bem estar ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato (org.). Inovações em direito ambiental. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p. 235-243. 253 p.

PORTUGAL. Lei nº 11, de 7 de abril de 1987. A lei de bases do ambiente de Portugal.

PRADE, Péricles. Conceito de interesses difusos. Palermo (Itália), São Paulo: Renzo Mazzone editore. Coleção Themis, 1986. 77 p.

REALE, Miguel. Filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 1962. v. I, p. 171.

————— Introdução à filosofia. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p.221.

————— Variações. 2.ed. São Paulo: Gumercindo Rocha Dorea, 2000. .

RIBEIRO, Darci. Teoria do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Ecoligizar: pesando o ambiente humano. Belo Horizonte: Rona, 2000, 396 p.

RICHTER, Rui Arno. Meio ambiente cultural: omissão do estado e tutela judicial. Curitiba: Juruá, 1999. p 58, 157 p.

RODRIGUES, Ivana Bonesi. Responsabilidade civil por danos causados aos direitos da personalidade. In: Revista de Direito Privado. n. 9, a. 3, jan./mar. 2002. Coordenação: Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery. p. 120-141,

RODRIGUES, José Eduardo Ramos Rodrigues. Tombamento: instrumento de defesa do patrimônio cultural. Papel da ação civil pública. In: MILARÉ, Édis (coord.) Ação Civil Pública: lei 7.347/85 – reminiscência e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 292-320.

————— Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.) Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. (Biblioteca de direito ambiental), p. 181- 206, p. 183, 470 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discursos sobre a ciência e as artes. trad. Lourdes Santos Machado; introdução e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores) 428p.

SANTANA, Jair Eduardo. Competências legislativas municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 120.

Santo Tomás de Aquino, Summa Theologica, (1266-1273)

SANTOS, Milton. Espaço e Método. São Paulo: Livraria Nobel, 1985.

————— Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: Hucitec, 1994.

————— O Espaço geográfico como categoria filosófica. O espaço em questão. Terra Livre. Vol. 5. São Paulo: Editora Marco Zero, 1988. 119 p.

————— Por uma geografia nova. São Paulo: HUCITEC, 1978. p. 138.

————— Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994.

————— SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no século XXI. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 199-243, 473 p.

SEABRA, Giovanni. Fundamentos e perspectivas da geografia. 2.ed. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1999, 148 p.

SEBRAE. A Questão ambiental: o que todo o empresário precisa saber. Brasília, DF, 1996. p. 17, 146 p. Coordenação Newton de Castro, (consultores) Arnaldo Augusto Setti, Sueli Correa de Faria; edição de texto José Humberto Mancuso.

SÉGUIN, Elida. Estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 209 p.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. A responsabilidade civil por dano moral difuso e coletivo na justiça do trabalho. In: *Revisas de Direito do Trabalho*, n.103, a.27, jul./set. 2001. Coordenação Nelson Mannrich, p. 103-125.

SILVA, Carlos Afonso Gonçalves da. Desenvolvimento histórico dos direitos da personalidade e sua conceituação. In *Revisa de Direito. Faculdades Integradas Anhangüera. Faculdade de Direito de Leme/SP. Vol. II, n ° 02, dez. 1998. p. 1-356, p 93-110.*

SILVA, José Afonso da. Ação popular constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. 306 p.

————— Aplicabilidade das normas constitucionais. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. 258 p.

————— Curso de direito constitucional positivo. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 692 p.

————— Direito ambiental constitucional. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 243 p.

————— Direto urbanístico brasileiro. 2.ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. 421 p.

————— Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, a.7, v. 27, p. 51-69, jul./set. 2002. p. 53.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Arborização urbana e meio ambiente: aspectos jurídicos. Revista de Direito Ambiental, a.4, n. 16, out./dez.1999, p.192-202.

SLAIBI FILHO, Nagib. Anotações à Constituição de 1988: aspectos fundamentais. Rio de Janeiro: Forense, 1989. 393 p.

SMITH, Tim Bayliss; OWENS, Susan. O desafio ambiental. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs). Geografia humana, sociedade, espaço e ciência. Tradução Mylan Issack; revisão técnica, Pedro Geiger. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1996. p. 125-158. 310 p.

SMOLKA, Martin O. Meio ambiente e estrutura intra-urbana. In: MARTINE, George (org.) População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades de Contradições. 2.ed. Campinas,SP: Editora da UNICAMP, 1996. p. 133-147.207 p.

SOBRAL, Helena Ribeiro. Globalização e meio ambiente. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo Edgar A. (orgs.) Desafios da Globalização. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 140-153.302 p.

STOCO, Rui. Dano moral ambiental. In: Repertório IOB de Jurisprudência

(Civil, Processual, Penal e Comercial– 1ª quinzena de abril de 2001 – nº 7/2001 – Caderno 3, (3/17839) – p. 147-145, p. 147.

SUKIN, Sharon. Paisagens do século XXI: notas sobre a mudança social e o espaço urbano. In: ARANTES, Antonio A. (org.) O Espaço da diferença. Campinas: PAPIRUS, 2000. p 105-115, 304 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). Temas de direito urbanístico,. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 2, 173 p.

————— O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.) Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 1-.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 44-60. 440 p.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Tutela dos interesses coletivos — difusos no direito brasileiro. In Revista Jurídica, 192/5.

THIELEN, Helmut. Além da modernidade?: para a globalização de uma esperança conscientizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p 19-20, 320 p.

TRINDADE Antonio Augusto Cançado. Direitos humanos e meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993. Prefácio firmado por Daniel Bardinet, 351 p.

TUGENDHAT, Ernest. Lições sobre a ética. 4.ed. Tradução grupo de doutorandos do curso de pós-graduação em filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein e Ronai Rocha. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 430 p.

VAZ, Isabel. Direito Econômico das propriedades. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 673 p.

VEIGA, José Eli da. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. 304 p.

VELLOSO, Arthur Versani. O Problema da história da filosofia. In: PADOVANI, Umberto; CASTANHOLA, Luís. História da Filosofia. 8.ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1970. p.13-42. 587 p.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 142 p.

————— Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. 403 p.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema mundo. Trad. Ricardo Aníbal Rosenbusch. In: GENTIL, Pablo (org.). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.223-251. 251 p.

WATANABE, Kazuo. Tutela jurisdicional dos interesses difusos: a legitimação para agir. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) A tutela dos interesses difusos. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 85-97.

ZUKIN, Sharon. Paisagens no século XXI: notas sobre a mudança social e o espaço urbano. In: ARANTES, Antonio A. (org.) O espaço da diferença. Campinas, SP: Papyrus, 2000. 304 p.

——— A Bíblia Sagrada. Contendo o Velho e o Novo Testamento. Tradução João Ferreira de Almeida. Edição corrigida e revisada fiel ao texto original. 1ª impressão. Niterói-RJ: Liga Bíblica Brasileira, 1994.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União, 6 dez. 1937.

BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 fev. 1967.

BRASIL. Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. Campanha de Mapas Municipais, chamada Lei Geográfica do Estado Novo. Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 10.257/01. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais e política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de outubro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Diário Oficial da União, 7 nov. 1982 e Retificada em 28 nov. 1962.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial da União, 16 set. 1995 e retificada em 28 set. 1965.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico,

turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 maio 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, 12 set. 1990 (ed. extra).

BRASIL. Lei nº 8.422/92. Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 maio 1992.

BRASIL. Lei nº 8.625/93. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 fev. 1993.

CONVENÇÕES

BRASIL. Convenção de Paris, Unesco, Paris, 14 de novembro de 1970, aprovada no Brasil pelo Decreto legislativo n. 71, de 28 de novembro de 1972, e ratificado pelo Decreto n. 72.312, de 31 de maio de 1973. Brasília, Diário Oficial da União de 1 de junho de 1973.

BRASIL. Convenção sobre a Salvaguarda do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, Unesco, Paris, 16 de novembro de 1972, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 74, de 30 de junho de 1977 e ratificado pelo Decreto n. 80.978, de 12 de dezembro de 1977. Brasília, Diário Oficial da União de 14 de dezembro de 1977.

CADERNOS DE DOCUMENTOS

BRASIL. Ministério da Cultura, IPHAN. Caderno de Documentos nº 3, Cartas Patrimoniais. Brasília, 1995. 343 p.

ACÓRDÃOS

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 4.212, da Capital, Relator Des. Volnei Carlin. Publicado no Diário da Justiça n. 7.481, de 17.03.88, p. 12.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, acórdão prolatado no Reexame Necessário n. 589002591, 2ª Câmara Cível, Bagé. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relator, Des. Mário Rocha Lopes, publicado na Rev. Jur. T.J.E.R.G.S. n. 139, p. 70-72.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Oitava Câmara Civil. Apelação Cível nº 95.285-1 — Ribeirão Preto — Rel. Des. Jorge Almeida, j. 28.3.88, acórdão publicado na RJTJESP, v. 114, p. 38.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça Acórdão prolatado na Apelação Civil nº 112.282-1. —Casa Branca — Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator Des. Fonseca Tavares, publicado na Rev. Jur TJESP, nº 122, p. 50-52.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Acórdão prolatado na Apelação Civil nº 95.285-1 — Ribeirão Preto — Oitava Câmara Civil, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Rel. Des. Jorge Almeida, publicado na Rev. Jur. TJESP, nº 114, p. 38.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Mandado de Segurança 10.503-0 —TP- j. 18.4.90 — Rel. Des. Yussef Cahali, acórdão publicado na Revista dos Tribunais, v. 657, p. 74. (No mesmo sentido :v. acórdão publicado na RJTJRS 154/372).