

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

O VERDE NA SELVA DE PEDRA

Análise Jurídica da Proteção da Vegetação na Área Urbana do Município de
Belém

Belém – Pa
2008

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

O VERDE NA SELVA DE PEDRA

Análise Jurídica da Proteção da Vegetação na Área Urbana do Município de Belém

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Ciências Sociais aplicadas

Orientador: Prof. Dr. José Heder Benatti

Belém – Pa
2008

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

O VERDE NA SELVA DE PEDRA

Análise Jurídica da Proteção da Vegetação na Área Urbana do Município de Belém

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Ciências Sociais aplicadas

Data da aprovação: 17/10/2008

Banca examinadora:

José Heder Benatti - Orientador
Doutor
Universidade Federal do Pará

Daniella Maria dos Santos Dias
Doutora
Universidade Federal do Pará

Nelson Saule Júnior
Doutor
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA

Fischer, Luly Rodrigues da Cunha

O verde na selva de pedra: análise jurídica da proteção da vegetação na área urbana do município de Belém / Luly Rodrigues Cunha Fischer; orientador, José Heder Benatti. Belém, 2009.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém, 2008.

1. Direito urbanístico – Belém . 2. Vegetação urbana – Belém. 3. Ecologia urbana (Sociologia). 4. Política ambiental – Belém. 5. Desenvolvimento sustentável – Belém. I. Benatti, José Heder. II. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDD: 341.374098115

AGRADECIMENTOS

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará pelos conhecimentos compartilhados em sala, e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma Universidade, com especial menção à professora Jane Felipe Beltrão, por terem mostrado novos caminhos possíveis ao estudo do Direito na Amazônia.

À Secretária do Programa de Pós-Graduação em Direito, Nilza Kotschoubey, por sua dedicação ao Programa e aos Professores Antônio Gomes Moreira Maués, Fernando Facury Scaff, José Cláudio Monteiro de Brito Filho e Paulo Sérgio Weyl Albuquerque Costa e Jorge Alex Athias pelo empenho e dedicação na melhoria da qualidade do ensino da graduação e pós-graduação na Universidade Federal do Pará.

Aos professores Daniella Maria dos Santos Dias e Flávio Leonel Abreu da Silveira pelas orientações e recomendações ao projeto desta dissertação durante a banca de qualificação.

Agradeço especialmente ao meu orientador, José Heder Benatti, não apenas por estes dois últimos anos de orientação, mas também pelo incentivo à pesquisa e à docência, bem como toda a paciência e conselhos dispensados.

Aos meus pais por todo o suporte e incentivo que permitiram a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O processo de urbanização com a concentração da maior parte da população mundial em cidades impõe novos desafios à organização de assentamentos humanos e à proteção ao meio ambiente, afetando adversamente a qualidade de vida das pessoas e a sustentabilidade ambiental, que inclui também o meio ambiente urbano. Dentre as muitas variáveis que interferem na sustentabilidade das cidades está a presença da vegetação urbana, mas que não possui tutela específica no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, este trabalho objetiva definir o conteúdo jurídico da expressão “vegetação urbana” a partir da identificação e sistematização dos dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro que tutelem a flora no meio urbano no Município de Belém (PA). Utiliza o método dedutivo e a pesquisa documental. Problematiza os conceitos de cidade, urbano, sustentabilidade e qualidade de vida. Discorre sobre as competências constitucionais sobre direito ambiental e urbanístico a partir de 1988. Sistematiza as principais categorias jurídicas e não jurídicas utilizadas para definir e estudar a vegetação urbana, bem como apresenta um resumo de suas principais funções, evidenciando suas diferenças com o meio não-urbano e seu dinamismo, devendo a proteção da vegetação urbana ser entendida como um processo. Conclui que não há no ordenamento jurídico brasileiro definição que abarque todas as particularidades da vegetação urbana, mas há disposições em nível federal, estadual e municipal que a disciplina, mas estes dispositivos devem ser interpretados de acordo com particularidades e princípios que regem o espaço urbano, e à luz do federalismo cooperativo.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis. Vegetação urbana. Repartição de competências.

ABSTRACT

The process of urbanization and concentration of most part of the world's population in cities imposes new challenges to the organization of human settlements and to the environmental protection, adversely affecting the quality of life of people and the environmental sustainability, in which urban environments are included. Among many variables that interfere in the sustainability of cities is the existence of urban vegetation, but that has no specific legal protection in the Brazilian legal system. In this scenario, this essay has the purpose to define the legal content of the expression "urban vegetation" with the identification and systematization of laws that regulate the urban *flora* in the Municipality of *Belém* (PA). We use in this essay the deductive method and documental research. We discuss the definitions of city, urban, sustainability and quality of life. We analyze the constitutional powers to legislate about environmental and land use law since 1988. We also systematize the main legal e non-legal categories used to define and to study the urban vegetation, presenting, as well, a summary of the urban vegetation's main functions, emphasizing its differences with the non-urban environment and its dynamics, leading to the conclusion that this protection must be understood as a process. After analyzing the federal, state and local laws in force in the municipality of *Belém*, we conclude the Brazilian legal system has no definition that encompasses all particularities of the urban vegetation, but there is regulation in all legislative levels for it, which must be interpreted according to the particularities and principles that rule the urban space and in light of the cooperative federalism.

Keywords: Sustainable city. Urban vegetation. Constitutional Power.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	5
ABSTRACT	6
1 INTRODUÇÃO	9
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA	9
1.2 METODOLOGIA	22
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2 CIDADES, MEIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E QUALIDADE DE VIDA	25
2.1 O CONCEITO DE CIDADE	26
2.1.1 O conceito de cidade no ordenamento jurídico brasileiro	32
2.1.1.1 Tributação e uso do solo	36
2.1.1.2 Regime jurídico-administrativo de ordenamento do uso do solo	39
2.2 CIDADES SUSTENTÁVEIS E QUALIDADE DE VIDA	49
3 VEGETAÇÃO URBANA: IMPORTÂNCIA E CLASSIFICAÇÕES	73
3.1 FUNÇÕES SOCIOAMBIENTAIS DA VEGETAÇÃO URBANA	74
3.1.1 Ideologias subjacentes à proteção da vegetação urbana	74
3.1.2 Influências socioambientais da vegetação urbana	78
3.1.3 Necessidade de manejo da vegetação urbana e diferenças entre o uso do solo para fins urbanos e não urbanos	84
3.2 PROPOSTAS DE TIPOLOGIA DAS ÁREAS VERDES URBANAS	96
3.2.1 Classificação não jurídica da vegetação urbana	96
3.2.2 Classificação jurídica da vegetação urbana	103
4. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO URBANA	109
4.1 COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DA UNIÃO	115
4.2 COMPETÊNCIAS RESIDUAIS ESTADUAIS	117
4.3 COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS MUNICIPAIS	118
4.4 COMPETÊNCIAS COMUNS	119
4.4.1 Competência Material Comum	120
4.4.2 Competência Legislativa Concorrente	122
4.4.3 Princípio da Subsidiariedade	125
4.5 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA URBANÍSTICO - AMBIENTAL	132
4.5.1 Competência Comum para a Preservação de Florestas e Flora e Proteção do meio ambiente	133
4.5.2 Competência Concorrente em Matéria Ambiental	138

4.5.3 Competência Concorrente em Matéria Urbanística	147
5 A PROTEÇÃO JURÍDICA DA VEGETAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE BELÉM	154
5.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO URBANA	154
5.1.1 Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257/2001	155
5.1.2 Parcelamento do solo: Lei n. 6.766/1979	162
5.1.3. Zoneamento Ecológico-Econômico, Zoneamento Industrial, Gerenciamento Costeiro e Política Nacional de Recursos Hídricos	164
5.1.4 Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	170
5.1.5 Código Florestal: Lei n. 4.771/1965	177
5.1.6 Crimes e Infrações Ambientais.....	188
5.2 A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO URBANA NO ÂMBITO ESTADUAL E MUNICIPAL	191
5.2.1 Legislação do Estado do Pará.....	197
5.3 A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	199
CONCLUSÃO	221
REFERÊNCIAS	229

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA

Mais do que em qualquer momento da história, o destino da humanidade, está ligado às cidades. Segundo dados do relatório produzido pelo *World Watch Institute* denominado *State of the World 2007: Our Urban Future* (A situação do mundo em 2007: nosso futuro urbano) em algum momento de 2008 o mundo cruzará um invisível, mas importante marco: o momento em que mais da metade das pessoas no planeta – aproximadamente 2,3 bilhões de seres humanos – viverá em cidades.

O surgimento das cidades proporcionou mudanças econômicas, tecnológicas, sociais e culturais, ao ponto de justificar a máxima werberiana de que “o ar da cidade liberta”¹. Entretanto, as cidades na atualidade, comportam não apenas o que há de melhor e mais avançado em termos de desenvolvimento econômico e tecnológico, mas também situações das mais degradantes, com sérias implicações socioambientais.

Segundo a comunidade internacional, alguns dos desafios mais sérios que os assentamentos humanos apresentam na contemporaneidade – para atender não apenas seu próprio crescimento populacional, mas também os migrantes – são: (a) a existência de recursos financeiros estatais insuficientes para atender às demandas sociais; (b) a falta de oportunidades de empregos; (c) o aumento do contingente de desabrigados, não apenas por questões relacionadas à falta de moradia e insegurança da posse, mas por desastres naturais; (d) a falta de planejamento adequado e a expansão de áreas de ocupação, sobretudo, de forma espontânea, promovendo o uso inadequado do solo; (e) o aumento da pobreza e da crescente desigualdade entre os ricos e os pobres; (f) o aumento da insegurança e dos índices de criminalidade ocasionados por uma complexa inter-relação de fatores econômicos e sociais; (g) estoque de imóveis ociosos, deixando subaproveitados os serviços urbanos

¹ O termo original utilizado na obra é “o ar da cidade faz livre” (WEBER, 1999. p. 427).

oferecidos à população; (h) a ausência ou existência de serviços e infraestrutura inadequados ou em deterioração, especialmente nas áreas da saúde e educação; (i) o aumento dos congestionamentos de trânsito e da poluição; (j) a falta de áreas verdes; (k) o fornecimento inadequado de água e esgoto; etc².

Esses fatores têm desafiado seriamente a capacidade dos governos, em especial dos países em desenvolvimento, de promover o desenvolvimento econômico, social e a proteção do meio ambiente.

Vale ressaltar que, embora o processo de urbanização seja um fenômeno global, ele ocorre de maneira diferenciada no mundo. Enquanto na Europa e América a maior parte de sua população reside em cidades, a Ásia urbaniza-se rapidamente e a África já apresenta sinais que está indo na mesma direção em termos demográficos³.

O Brasil, caracterizado por uma rápida urbanização⁴, possui mais de 80% (IBGE, 2001) de sua população considerada como urbana, dividida de maneira não uniforme entre 5.560 municípios (IBGE, 2003). O país possui a maioria de suas cidades marcadas pela ocupação espontânea e pelo planejamento inexistente ou não contínuo, seja em nível local, regional ou

² Esses são os problemas considerados como prioritários na Agenda *Habitat* (FERNANDES, 2003).

³ Segundo Rutherford Platt (1994, p. 2-3) a urbanização se reflete na proliferação de novas e grandes aglomerações urbanas na Ásia, África e América Latina. Em 1900 existiam 13 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes, sendo que 11 delas estavam em países desenvolvidos; já em 1980 existiam 230 cidades com mais de 1 milhão de habitantes, localizadas predominantemente em países em desenvolvimento. As implicações sociais dessa explosão urbana no mundo, além de profundas, são preocupantes, uma vez que esse processo implica: (a) no declínio da qualidade ambiental das áreas urbanas devido ao comprometimento do ar, água, solo com a poluição, o surgimento de novas fontes poluidoras, como a poluição sonora e visual, modificações no micro clima e a perda de áreas naturais; (b) degradação das áreas no entorno das cidades e dos ecossistemas em que as cidades foram construídas sobre devido a crescente demanda por recursos naturais; (c) transformações demográficas de áreas rurais e urbanas com severas conseqüências de ordem econômica, social e ambiental; e (d) riscos a qualidade de vida e saúde das populações humanas devido a existência de oferta insuficiente, e quase sempre inadequada, de moradia, transporte e outros serviços públicos.

⁴ Conforme destaca Aristides Moysés (s.a), a urbanização brasileira pode ser dividida em quatro fases: (a) urbanização suportável, que ocorreu até a década de 60, quando as cidades ofereciam qualidade de vida e havia oferta de empregos para maior parte da população residente; (b) urbanização problemática, ocorrida anos 60-70, quando se intensifica o processo migratório, (c) urbanização caótica, que compreende as décadas de 70 e 80, com queda brutal na qualidade de vida da população que vivia nas médias e grandes cidades, apesar do aparecimento de planos de desenvolvimento integrado; e (d) nos anos 90 até o presente, a urbanização explosiva, resultado da ausência de políticas urbanas consistentes e duradouras nas fases anteriores e do crescente processo de fragmentação social (Disponível em: http://observatoriodasmetroplites.ufrj.br/download/txt_ary.pdf. Acesso em: 20 mar. 2007)

nacional, inviabilizando, muitas das vezes, a própria manutenção da infraestrutura urbana.

Como os impactos da urbanização fogem ao âmbito do local, e possuem caráter multidimensional, impossibilitando que o Poder Público municipal e mesmo os Governos nacionais apresentem soluções satisfatórias aos problemas existentes, a questão das cidades passa a ser uma preocupação internacional.

A despeito de já haver alguns estudos indicando a importância do fenômeno da urbanização desde as décadas de 60 e 70 (LEE, 2007. p. 9), o primeiro destaque dado à temática no plano internacional foi a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (*Habitat I*), realizada em Vancouver, Canadá em 1976. Esse evento destacou a importância da solidariedade entre países para a solução de problemas urbanos e a interdependência entre o meio ambiente e a consecução dos direitos humanos.

A questão urbana também recebeu destaque durante a Cúpula da Terra ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil, com a inclusão de disposições sobre o tema na Agenda 21, indicando que as cidades também devem ser consideradas elementos essenciais na promoção da qualidade de vida e na concretização do desenvolvimento sustentável.

No plano nacional, tanto a Constituição de 1988, como a Lei que regulamentou seus artigos 182 e 183, denominada Estatuto da Cidade, evidenciam a importância do planejamento urbano na sustentabilidade do meio ambiente e na regulação do direito de propriedade. Esse novo marco regulatório traz à tona a importância dos municípios na elaboração do planejamento urbano-ambiental do país⁵ e dá destaque à importância da participação popular ao se estabelecerem os parâmetros de desenvolvimento.

Entretanto, mesmo após a elaboração desses textos internacionais, poucas das diretrizes existentes no documento foram implementadas pelos países, inclusive no caso do Brasil. Essa foi a conclusão e motivação para a

⁵ Segundo Paulo de Bessa Antunes (2004. p. 57) “os municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental”, pois é através deste ente político, por estar em contato direto com os problemas e anseios locais, que é possível aplicar “o princípio ecológico de pensar globalmente e agir localmente”. Infelizmente, existem limites financeiros e institucionais que desarticulam a gestão ambiental integrada de grande parte dos Municípios brasileiros”.

edição da Agenda *Habitat* na segunda Conferência sobre Assentamento Humanos (*Habitat II*) realizada em Istambul, Turquia (1996).

Neste evento, 171 Estados, dentre eles o Brasil, consideraram urgente a implementação de ações e medidas concretas, encaminhando soluções para os graves problemas urbanos acumulados ao longo do tempo. Constataram que a ausência de políticas públicas dificultou o acesso à moradia digna e aos serviços básicos e infra-estrutura para todos. No documento resultante do encontro foram reafirmadas também as deliberações temáticas das conferências mundiais convocadas pela ONU ao longo dos anos e, em particular, o conteúdo da Cúpula da Terra, inserindo definitivamente a temática ambiental na discussão do urbano.

Na Declaração de Istambul (1996) sobre assentamentos humanos, duas prioridades foram levantadas em relação aos assentamentos humanos: (a) a necessidade de prover moradia adequada para todos; e (b) a promoção de assentamentos humanos sustentáveis, em que todas as pessoas tenham direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Ainda segundo a Declaração, o acesso à moradia e serviços de assistência básica são essenciais para bem-estar físico, psicológico, social e econômico dos indivíduos e devem ser considerados parte fundamental, bem como medida de caráter urgente na elaboração de políticas públicas para a cidade, uma vez que há no mundo mais de 1 bilhão de pessoas que vivem em condições subumanas.

Como esses direitos estão previstos em textos internacionais e nacionais a dificuldade de implementação dessa prioridade está muito mais relacionada a questões de ordem econômica e política do que à falta de regulamentação jurídica sobre o assunto.

Já em relação à segunda prioridade, o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos – associando desenvolvimento econômico e social à proteção ambiental – não recebe tanto destaque quanto a primeira, por uma série de razões.

Um dos primeiros problemas ao tratar a questão ambiental no meio urbano é que as cidades foram consideradas, originalmente, como algo separado do meio ambiente, local em que a humanidade pode declarar sua

“independência da natureza” (GIRARDET, 2004. p. 4). Essa concepção, ainda que não mais respaldada por documentos internacionais, sustenta que não existe o “natural” nas cidades por serem estas uma criação humana.

Apesar da aparente independência da cidade do meio que a circunda, esta é formada por elementos naturais e é dependente dos serviços ecológicos⁶ oferecidos pelo ecossistema no qual está inserida. Portanto, urbano e o natural não podem ser vistos de modo separado das cidades ou mesmo ignorados no planejamento: água, ar, flora, fauna, etc. são elementos que existem nas cidades, seja em áreas públicas ou privadas, tal como ocorre em áreas rurais.

Desse modo, é necessário não apenas tutelar juridicamente os bens ambientais existentes em ambientes não urbanos, mas também disciplinar a proteção de elementos naturais nas cidades, pois os sistemas urbanos e ecossistemas rurais são interdependentes.

Para garantir padrões mínimos de qualidade de vida, os centros urbanos necessitam criar infra-estrutura para atender aos anseios de seus habitantes, mas sem esquecer os limites que o meio ambiente físico impõe às cidades que nele estão localizadas.

Nesse sentido, a proteção ao meio ambiente está diretamente relacionada com a qualidade de vida, não podendo ser sua importância negligenciada no âmbito urbano, seja porque as cidades são dependentes do meio, seja pelo fato de ser a cidade o local onde as decisões sobre como a apropriação dos recursos naturais, urbanos ou não, se dá.

Essa constatação nos leva a depararmos com outros problemas: a necessidade de definir o conceito de cidade e os termos em que a proteção do meio ambiente deverá ser nela tutelada.

A partir da constatação da interdependência entre rural e urbano, definir o que é urbano passa a ser tarefa árdua. O que se considera como área

⁶ José Heder Benatti [1] citando Herman Daily (2003. p. 192, rodapé n. 198) define “serviços ecológicos ou ambientais do ecossistema a manutenção da capacidade de retenção de parte do ciclo de carbono, a manutenção do sistema hidrológico e climatológico, a função de barreira natural contra a propagação de incêndios florestais, a reciclagem de nutrientes, o fornecimento de matéria-prima, o controle da erosão e a manutenção da biodiversidade. De modo geral, os serviços ecológicos podem ser definidos como sendo as circunstâncias e os processos, dentro de cada ecossistema natural, e as espécies que fazem parte desse meio natural, que sustentam o ecossistema e possibilitam a realização a vida humana”.

urbana em um país pode ou não coincidir com a definição adotada em outro, bem como o conceito de cidade difere entre as diferentes áreas de estudos, como a Geografia, Sociologia, Arquitetura e o Direito.

Apenas para se ter idéia da diversidade de conceitos sobre o que é o “urbano”, Kai Lee (2007. p. 6) indica que há pelo menos três formas de definir se uma área é urbana: (a) através do número de indivíduos vivendo em determinada área; (b) pela presença de aglomerações urbanas, isto é, áreas com alta densidade de estrutura residencial; e (c) a partir de áreas ligadas economicamente a um determinado centro urbano, como ocorre em zonas metropolitanas.

Outra questão que se torna crucial nesta discussão é estabelecer quais bens ambientais devem ser protegidos e como. Esse debate deve levar em consideração que, para assegurar a melhoria das condições socioambientais nos assentamentos humanos, devemos começar com o reconhecimento que os desafios podem ser diferenciados em cidades grandes, médias e pequenas.

Assim, criar regras e modelos gerais para as cidades, além de complexo, é igualmente árduo devido à heterogeneidade que apresentam as comunidades locais, não apenas por questões de organização espacial, mas devido às peculiaridades do meio físico e pela trajetória de vida de seus habitantes. No entanto, apesar da diversidade, muitos dos problemas apontados na Agenda *Habitat* estão presentes no dia-a-dia das populações urbanas, qualquer que seja sua localização e tamanho, o que demanda uma abordagem geral.

Afora o reconhecimento de que cada cidade possui particularidades que devem ser levadas em consideração em todo e qualquer planejamento urbano, no qual se insere a produção legislativa, outro elemento que norteará a proteção dos bens ambientais no meio urbano será o desenvolvimento sustentável.

Mas o que significa, no contexto urbano, a sustentabilidade? O termo foi elaborado a partir do relatório *Our Common Future* (1987) para conciliar interesses de conservação e exploração econômica de ambientes não urbanos, sendo definido como “aquele que responde as necessidades do presente sem

comprometer a possibilidade das gerações futuras de prover suas próprias necessidades”.

Assim, devido à origem do termo, aplicar o conceito de sustentabilidade às cidades parece ser contraditório. O processo de urbanização, via de regra, destrói deliberadamente processos naturais, não permitindo a possibilidade ao ambiente urbano de se auto-regular, como ocorre num ecossistema não urbano; isto é, para a ecologia, o conceito de sustentabilidade está relacionado com a auto-regulação e, claramente, esse não é o caso das cidades.

Como bem destaca Ramon Guillen (2004. p. 82) a aplicação de conceitos da ecologia para avaliar os sistemas urbanos é possível, mas com algumas ressalvas, pois

[...] foi moda falar dos ecossistemas urbanos, o que não é muito exato. Sistemas urbanos, sim: sistemas urbanos estudados a partir da utilização dos métodos das ciências ecológicas, de acordo. Mas, a cidade não se comporta como qualquer ecossistema. Entre outras razões fundamentais e básicas, porque na base mesma do conceito de ecossistema está certo determinismo ecológico, pelo qual as coisas ocorrem porque fatalmente tiveram que ocorrer, enquanto uma das características próprias da cidade, como qualquer obra humana, é que, além desse determinismo, surge a imprevisibilidade contínua, fruto dessa singularidade dos humanos que é a sua capacidade de criação cultural.

Na noção de sustentabilidade urbana, portanto, não faz sentido efetuar uma separação entre o homem e seu meio. Deve ser deixada de lado a interpretação meramente ecológica de sustentabilidade, para incluir também aspectos econômicos, sociais e culturais, igualmente relevantes para a melhoria da qualidade de vida humana dentro de parâmetros eqüitativos de desenvolvimento. Essa é a proposta contida no conceito de cidades sustentáveis apresentada pela Declaração *Habitat II* e no Estatuto da Cidade.

Apesar de ser possível estabelecer uma definição em abstrato do conceito de sustentabilidade, a vagueza dessa definição pode englobar tão diversas metas ambientais, econômicas, sociais, políticas, institucionais e culturais, por parte das administrações municipais que se tornará difícil estabelecer critérios que permitirão aferir o progresso das políticas relacionadas à proteção ambiental do meio urbano.

No caso do Brasil, por exemplo, o direito a cidades sustentáveis é identificado como um leque de outros direitos, cujo conteúdo está em constante

reelaboração, quais sejam: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, acesso aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (art. 2º, I da Lei n. 10257/2001).

Assim, é preciso repensar o papel e o conceito das cidades neste novo século. A busca de um novo modelo de desenvolvimento urbano, nesse contexto, não pode, contudo, estar desvencilhada de dois elementos: dignidade humana e proteção do meio ambiente, através de práticas sustentáveis. Segundo Liana Mattos (2002. p. 87-88),

a norma que estabelece o direito às cidades sustentáveis tem seu fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade preconizados pela Constituição da República (artigos 1º, III, e 3º, I). [...] Além disso, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana dá-se com a concretização dos direitos fundamentais – como o direito à cidade sustentável – irradiando seus efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e impondo limites à atividade estatal e às relações privadas travadas no âmbito da sociedade civil e do mercado.

Mas quais são os elementos existentes nas cidades que, se tutelados juridicamente, promoverão a qualidade ambiental dentro e fora do meio urbano? Como oportunamente ressalta David Satterthwaite (2004. p. 134)

a principal dificuldade enfrentada por qualquer pesquisador [...] que queira comparar o desempenho ambiental de diferentes cidades [para fins de definir se são sustentáveis ou não] talvez seja a gama de problemas que são considerados ambientais.

Para solucionar a questão, propõe o autor cinco categorias gerais de ação ambiental sob as quais deve ser avaliado o desempenho de toda e qualquer cidade: (1) controle de doenças contagiosas e parasitárias⁷; (2) redução dos perigos químicos e físicos no lar, no local de trabalho e na cidade em geral⁸; (3) incentivo ao consumo sustentável; (4) minimização de

⁷ O primeiro item está relacionado à saúde das populações urbanas, através da criação de uma agenda sanitária, que preveja e garanta aos habitantes das cidades não apenas atendimento médico, mas suprimento adequado de água, saneamento, drenagem e coleta de lixo para todos. Assim, o Estado deve prevenir problemas de saúde criados e/ou agravados pela estrutura urbana – como, por exemplo, doenças respiratórias decorrentes da poluição, infestação por parasitas devido à falta de saneamento básico, ou mesmo a transmissão de doenças por vetores e animais – através da oferta de serviços de saúde e infra-estrutura adequada. Esse é um tipo de problema que pode ser controlado, via de regra, pelo poder local, mediante a existência de recursos financeiros e técnicos habilitados.

⁸ A redução de perigos químicos e físicos domésticos, no local de trabalho ou na cidade em geral é um problema que pode ocorrer através da regulação e fiscalização das atividades de empresas e indivíduos. Nesse sentido é necessário controlar perigos ocupacionais decorrentes da exposição de elementos que, em separado ou em conjunto, podem representar concentrações de toxicidade prejudiciais aos seres humanos, bem como o controle de fatores

transferência de custos ambientais para os habitantes e ecossistemas no entorno da cidade⁹; e (5) universalização de um ambiente urbano de boa qualidade para todos¹⁰.

Enquanto nos quatro primeiros itens o enfoque é a prevenção e tratamento rápido e eficaz de qualquer doença ou lesão, e a redução dos impactos transfronteiriços que as cidades provocam no meio ambiente, o quinto e último item é qualitativamente diferente dos demais, mas ainda sim, a eles relacionado. Este aborda a universalização de um meio ambiente de qualidade para todos, de modo a tornar as cidades mais agradáveis, seguras e valorizadas por seus habitantes.

Dentre as medidas para atender esses requisitos estão: (a) a redução da injustiça ambiental, isto é, evitando que partes economicamente desprivilegiadas e/ou minorias suportem passivos ambientais de forma mais intensa que os demais setores da cidade; (b) criar e distribuir espaços abertos pela cidade, de maneira que todos os cidadãos tenham acesso a equipamentos públicos e de lazer; (c) proteger áreas naturais com valor ambiental e estético; (d) preservar o patrimônio cultural da cidade.

existentes no meio ambiente de trabalho, como: iluminação, ruído, calor, etc. Deve haver controle também na esfera privada de substâncias e instrumentos que possam representar risco aos cidadãos. Outra questão que deve ser levada em consideração neste item é a prevenção acidentales decorrentes de problemas de utilização inadequada do solo e de prédios, que possam vir a causar risco a indivíduos e à coletividade, como no caso de ocupação de áreas impróprias para habitação. A redução de riscos também é um problema ambiental que pode ser resolvido pelas autoridades locais.

⁹ O terceiro e quatro itens versam sobre atividades que fogem ao controle das autoridades locais, devido aos seus efeitos transfronteiriços. Os impactos do consumo insustentável e a transferência de custos ambientais para habitantes e ecossistemas localizados fora das cidades podem possuir diferentes escalas, que vão desde a regional até a global. Como as cidades não produzem insumos suficientes para atender suas demandas e, da mesma forma, não processam seus resíduos, a manutenção da qualidade de vida nas cidades é diretamente dependente dos processos ecológicos fora dela localizados. Assim, o modo de vida e a infraestrutura criada nas cidades têm impactos adversos, e às vezes destrutivos, nos ecossistemas. Entretanto, enquanto anteriormente os impactos das demandas de uma cidade eram condicionados a um determinado espaço geográfico, numa escala regional, com a intensificação da economia globalizada, os efeitos agora passam também a ser globais e transgeracionais, como é o caso da utilização de recursos não-renováveis, ou mesmo de recursos renováveis de forma mais acelerada que sua capacidade de renovação. Neste caso, a criação de parâmetros e mesmo a solução dos problemas resultantes desses fatores somente pode ser resolvida pela comunidade internacional.

¹⁰ No âmbito do direito ambiental a proteção dos recursos naturais em áreas não urbanas é permeada pela discussão entre antropocentrismo (proteção da natureza tendo em vista a manutenção e melhoria da qualidade de vida humana) e biocentrismo (proteção da natureza per si). Entretanto, em áreas urbanas, a proteção de elementos naturais é eminentemente antropocêntrica. Essa é a posição que a Agenda *Habitat* e a lei do Estatuto da Cidade sustentam e esse será o referencial adotado neste trabalho.

Essas questões estão diretamente ligadas ao adequado planejamento e ordenamento territorial de assentamentos humanos.

Fato interessante ao abordarmos este item é que, apesar das medidas para universalização da qualidade de vida apontadas pelo autor poderem ser solucionadas em nível local e influenciarem direta ou indiretamente as demais categorias, em países em desenvolvimento, essa temática é raramente abordada (SATTERTHWAITE, 2004. p. 144).

Qual será a motivação para que este indicador ambiental não receba a mesma atenção que os demais itens em países em desenvolvimento? Vários são os possíveis fatores identificados na literatura especializada: (a) falta de planejamento na ocupação do solo; (b) a possibilidade que os grupos de maior poder político nas cidades possuem para ter acesso a áreas naturais e equipamentos públicos de lazer privados; (c) especulação imobiliária; (d) a existência de outras prioridades por parte da administração municipal para investimento e fiscalização; (e) custos no manejo da vegetação; (f) fatores culturais; (g) criminalidade, (h) falta ou inadequação da regulamentação jurídica (NASCIMENTO; KRISHNAMURTHY; 1997; SATTERTHWAITE, 2004; LEE, 2007; GIRARDET, 2004; e PHILIPPI JR., 1997).

Entre as muitas variáveis que interferem na qualidade de vida urbana está a presença de vegetação, freqüentemente citada, mas ainda pouco estudada. Em países de rápida e espontânea urbanização como o Brasil, a vegetação, a despeito de sua importância, é um dos primeiros elementos a desaparecer da paisagem (AMIN, 1998).

A manutenção da vegetação urbana não traz apenas benefícios ecológicos, mas também materiais e sociais (NASCIMENTO; KRISHNAMURTHY; 1997. p. 4). Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1997. s.p.) em publicação intitulada *Good Practices For Urban Greening* (Boas práticas para o enverdecimento urbano) os benefícios sociais “estão relacionados à saúde pública, recreação, fatores estéticos e de bem-estar geral, sobretudo aos segmentos mais pobres da população”. Já dentre os benefícios ambientais cita “o controle da contaminação do ar e a diminuição do ruído, modificação do micro clima, com destaque à manutenção da paisagem, que influi positivamente na psique humana e na educação”.

Destaca também que essas áreas “proporcionam *habitat* para a vida selvagem, controlam a erosão, protegem áreas de mananciais para uso urbano e outros usos produtivos”.

Já quanto aos benefícios materiais, a vegetação urbana pode ser utilizada como forma de complementar a alimentação da população mais pobre, ou mesmo da renda dessas famílias, através da coleta de sementes, frutas, raízes, lenha e outros produtos florestais que possuam valor de mercado (CARTER, 1993. s.p.). Vale mencionar também que a vegetação urbana não apenas traz benefícios financeiros à população mais pobre. Segundo Gordon Bradley (1995. p. 4), áreas arborizadas normalmente são mais valorizadas economicamente e a existência de equipamentos públicos com vegetação destinados ao lazer também representam um incremento no valor da propriedade, mesmo que o aferimento dessa valorização seja de difícil quantificação.

Devido à sua essencialidade, deve ser preocupação do direito a criação e manutenção de áreas vegetadas na cidade. Segundo José Afonso da Silva (1997. p. 247-248) “o regime jurídico das áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados” podendo a legislação urbanística

impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam ao uso dos próprios proprietários.

Assim, o Poder Público e particulares devem zelar e criar esses espaços dentro de seu território, assegurando não apenas a qualidade ambiental das áreas urbanas, como também a proteção da vegetação *per se*, pois a proteção dessas áreas não é apenas uma forma de melhorar a paisagem dos espaços urbanos; trata-se de estratégia para proteger o meio ambiente, permitindo à população gozar de direitos básicos assegurados pela Constituição.

Vale ressaltar que, embora a existência vegetação urbana represente benefícios, há um custo de sua manutenção, que nem sempre é prioritário para a administração municipal ou por particulares. Caso tais áreas não sejam adequadamente manejadas elas podem se transformar em foco de doenças, desvalorização imobiliária, insegurança, dentre outros. Portanto, sua definição,

bem como sua manutenção demanda planejamento específico para que atinjam o fim esperado.

Mas o que é a vegetação urbana? Ao menos no ordenamento jurídico brasileiro o termo não possui uma definição, e em outras áreas de estudo vários são os conceitos existentes e mesmo a terminologia utilizada difere.

Isso significa então que não há nenhuma proteção jurídica para a vegetação existente nas cidades? Bom, é fato que existe farta regulamentação para a utilização deste bem ambiental no meio rural, o que já não ocorre no meio urbano. No entanto, a ausência de uma definição jurídica para a vegetação urbana não impede ou mesmo indica a ausência de regulamentação. Em outras palavras: já se legisla sobre o assunto no Brasil, mas não se adota uma denominação específica, ou mesmo a legislação se encontra sistematizada.

Portanto, não é possível afirmar que a perda ou inexistência vegetação urbana – considerada como essencial à qualidade de vida pela Agenda *Habitat* e pela definição de cidade sustentável contida na legislação brasileira – ocorra somente pela falta de legislação disciplinando o assunto.

Todavia, a inexistência de um conceito claro sobre o que deve ser protegido para a manutenção da vegetação urbana dificulta não apenas o planejamento do espaço urbano, como também a verificação se essas áreas existem e se estão sendo devidamente protegidas¹¹.

Para tanto, uma interpretação sistemática dos dispositivos existentes pode evitar que novas leis sejam editadas para tratar sobre um mesmo assunto, ou então, indicar a necessidade de revisão da legislação, para que os dispositivos anacrônicos não se tornem um entrave à implementação de programas de proteção da vegetação urbana.

Se o paradigma das cidades sustentáveis deve subsidiar o planejamento e organização do espaço urbano no Brasil e no Mundo, necessário se faz utilizar o Direito como instrumento de proteção ambiental, com fins de

¹¹ Um exemplo deste problema é a proteção das áreas de preservação permanente no país, que criada pelo Código Florestal para a aplicação em áreas rurais, acabou sendo empregada indistintamente em áreas urbanas pela legislação federal, mas que na prática é ignorada por muitas administrações municipais.

identificar e sistematizar princípios e normas que nortearão o desenvolvimento urbano contemporâneo.

Assim, o objetivo fundamental deste trabalho é definir o conteúdo jurídico da expressão “vegetação urbana” a partir da identificação e sistematização dos dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro que tutelem a flora no meio urbano do Município de Belém.

Pretendemos com esta pesquisa contribuir com a discussão sobre a proteção do meio ambiente urbano, sobretudo no que tange a proteção das “áreas verdes urbanas”, espécie do gênero “vegetação urbana”, fornecendo novos instrumentos aos planejadores urbanos, à sociedade civil organizada, e aos estudiosos do assunto dentro e fora do Direito.

Dentro dessa análise, buscaremos ainda em nosso trabalho: (a) demonstrar que a definição e proteção da vegetação urbana para a promoção da qualidade de vida das cidades não é um problema menor ou secundário no contexto brasileiro, considerando sua importância ecológica, social e econômica; e (b) analisar as competências legislativas sobre direito ambiental e urbanístico no que toca a proteção da vegetação urbana, contribuindo assim para a discussão acerca da repartição da competência legislativa concorrente no país.

Portanto, a pergunta principal a ser respondida é: considerando que direito às cidades sustentáveis tem por fundamento a promoção da dignidade humana e que existe direta influência entre a existência de vegetação urbana e promoção de bem-estar, qual a tutela jurídica existente sobre a vegetação urbana?

Todavia, para que essa questão seja satisfatoriamente analisada, vários outros pontos necessitam ser respondidos. Vejamos: (a) qual o conceito de urbano adotado pelo direito brasileiro? E, considerando que há inter-relação entre o rural e o urbano, como o direito urbanístico incorpora essa preocupação e como isso deve refletir no planejamento territorial urbano e no conceito de cidade? (b) como os princípios e objetivos da Lei do Estatuto da Cidade influenciarão na análise? (c) como outras disciplinas analisam a questão da vegetação urbana e qual a classificação por elas utilizada?

Em razão da grande diversidade regional e do grande número de municípios existentes no Brasil, necessário se fez restringir nosso objeto de pesquisa para adequá-lo aos limites de uma dissertação. Assim, a fim de construir uma análise aprofundada sobre a tutela jurídica da vegetação urbana, essa pesquisa ficou restrita ao Estado do Pará e à análise da legislação aplicável ao Município de Belém.

A escolha deste município dentre os demais se justifica por dois motivos: (a) o fato de ser a cidade-pólo da única região metropolitana da região norte, sendo uma referência para os demais municípios¹²; (b) a facilidade de acesso às fontes oficiais de produção legislativa¹³.

1.2 METODOLOGIA

Utilizamos neste trabalho o método dedutivo, pois nosso objetivo é analisar e sistematizar a legislação local, estadual e federal pertinente à proteção da flora no meio urbano para de modo a identificar qual a tutela jurídica existente para a vegetação urbana no Município de Belém. Os procedimentos a serem utilizados são: a pesquisa bibliográfica e a compilação da legislação vigente que possua relação direta com nosso objetivo.

A pesquisa bibliográfica foi realizada através da consulta do acervo disponível nas bibliotecas de acesso público existentes no município sobre a temática nas línguas portuguesa, inglesa, francesa e espanhola. Foram

¹² A escolha de região metropolitana como critério foi baseada nos resultados do estudo realizado pelo IBGE (2003. p. 54-55), intitulado Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Este estudo – além de destacar a existência de extrema heterogeneidade da questão ambiental nos municípios brasileiros quanto à estrutura administrativa e legal – indica que a incidência de normas que dispõem sobre matéria ambiental cresce com o porte populacional do município, variando entre 78% nos com até 5.000 habitantes até 91% nos municípios com mais de 500 000 habitantes. Deste modo, ao escolher uma capital há maior probabilidade de encontrar legislação especializada sobre o assunto pesquisado.

¹³ Já no que se refere ao acesso do material de pesquisa foi possível confirmar nos órgãos públicos competentes a acuidade da legislação coletada em sítios eletrônicos no que se refere ao Estado do Pará e Município de Belém. As informações sobre a legislação de outros estados não foram confirmadas, sendo possível que a coleta de dados esteja incompleta. Vale ressaltar que estes serão utilizados apenas para fins de comparação, como subsídio para aprofundar nossa pesquisa sobre a temática.

utilizados também o banco de dados jurídico eletrônico norte-americano *Westlaw* e a Internet para a pesquisa de artigos científicos.

A pesquisa à legislação foi realizada através da rede mundial de computadores. No âmbito federal, os sítios eletrônicos utilizados foram o do Congresso Nacional, Ministério de Meio Ambiente, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis e Ministério das Cidades.

Com relação à Legislação Estadual utilizaremos os sítios eletrônicos oficiais do Estado, Assembléia Legislativa, Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Secretaria Estadual de Urbanismo. Já com relação à legislação municipal efetuamos a pesquisa nos sítios eletrônicos oficiais do Município e da Câmara de Vereadores. Após a coleta inicial da legislação realizamos visitas aos órgãos públicos pesquisados para confirmar a legislação coletada e acessar as fontes oficiais de pesquisa.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para desenvolvermos a presente dissertação, e apresentá-la de forma clara e objetiva, dividimos a presente análise em cinco partes.

Inicialmente, no item denominado “cidades, meio ambiente, sustentabilidade e qualidade de vida” analisamos o conceito jurídico de cidade e como os conceitos sustentabilidade e proteção ambiental devem ser interpretados em face da dinâmica urbana, bem como quais seus reflexos no campo do direito.

A partir do conceito de cidades sustentáveis, no qual está inserida a necessidade de proteção do meio ambiente, demonstramos como as declarações internacionais e a legislação brasileira relacionam a manutenção e melhoria da qualidade de vida nas cidades com a promoção da dignidade humana.

Em um segundo momento, no capítulo denominado “vegetação urbana: importância e classificações” apresentamos uma revisão das principais categorias existentes, fora dos domínios do Direito, utilizadas para definir e

estudar a vegetação urbana. Neste ponto apresentaremos um resumo das principais funções dessa vegetação, a fim de evidenciar suas diferenças com as existentes com o meio não-urbano.

Ao abordar a proteção jurídica da vegetação é necessário tratar também da divisão de competências referentes à legislação urbano-ambiental brasileira. Por essa razão, no terceiro capítulo, que recebeu o título de “repartição de competências na Constituição de 1988 e a proteção da vegetação urbana”, analisamos a divisão constitucional de competências legislativa a fim de definir como as atribuições sobre a proteção jurídica das áreas verdes urbanas estão configuradas no ordenamento jurídico brasileiro.

No quarto capítulo, identificado pelo título “proteção jurídica da vegetação urbana no Município de Belém”, tratamos da proteção destinada à flora na cidade no ordenamento jurídico. Inicialmente abordamos os aspectos constitucionais que tratam do tema direta ou indiretamente. Em seguida, apresentamos os dispositivos legais que disciplinam essa temática na esfera federal. Analisamos também os dispositivos legais referentes à vegetação urbana nas esferas estadual e municipal. A partir da identificação dos dispositivos legais pertinentes buscamos definir as formas de proteção da vegetação urbana no Município de Belém e possíveis conceitos existentes.

Por fim, em nossa conclusão indicamos qual a abrangência e proteção jurídica existente para a vegetação urbana no Município de Belém, bem como os aspectos jurídicos que ao longo de nossa análise se apresentaram como favoráveis e desfavoráveis para sua proteção.

2 CIDADES, MEIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E QUALIDADE DE VIDA

Para que possamos tratar adequadamente do tema deste trabalho e saber sob quais pressupostos ele está sendo construído, alguns elementos prévios, e supostamente exteriores ao debate jurídico¹⁴, muitas das vezes tomados por lugar comum pela doutrina, necessitam ser esclarecidos, ou ao menos problematizados.

Deste modo, ainda que esta não seja uma abordagem holística¹⁵ – mas mera tentativa de trazer um novo olhar para a análise de questões jurídicas com o auxílio de outras disciplinas – consideramos que esta se presta a questionar conceitos e interpretações cristalizadas por leis e interpretações doutrinárias, mas que não dão conta da diversidade das relações sociais, econômicas, culturais de um país de dimensões continentais como o Brasil, bem como das alterações ocorridas com o processo de globalização.

Feitas as considerações acima, trataremos neste item dos seguintes temas: (a) o conceito de cidade, para que possamos delimitar o objeto de nossa abordagem; e (b) a apresentação do conceito de cidades sustentáveis, como instrumento da melhoria da qualidade de vida, e a relevância da vegetação urbana nesse contexto.

¹⁴ Esta incursão é, na verdade, a alternativa que encontramos para identificar as contradições que existem na construção de conceitos jurídicos, mas que não são (re)conhecidos por parte dos intérpretes do ordenamento, em razão de uma aparente neutralidade e objetividade das normas. Nesse sentido, estamos de acordo com o destacado por Boaventura Sousa Santos em exposição realizada no Seminário “Estudos territoriais de desigualdades sociais”, 16 e 17 de maio de 2001, no auditório da PUC/SP, a “neutralidade é basicamente a idéia de que podemos prosseguir o estudo científico em busca da verdade sem a busca do bem, uma idéia que conduziu fundamentalmente ao que chamamos hoje de reducionismo. Conduziu a um desconhecimento da complexidade da sociedade. Permitiu à ciência desconhecer a complexidade do mundo real” (Disponível em: www.cedest.info/Boaventura.pdf. Acesso em: 12 fev 2008).

¹⁵ O holismo pressupõe o entendimento integral dos fenômenos analisados e pressupõe a abordagem interdisciplinar. Segundo Aragón Vaca (apud CARVALHO, 2006. P. 219) o trabalho interdisciplinar é a integração do conhecimento fragmentado possuído por especialistas de diferentes campos do saber humano, aplicado somente para problemas específicos. No entanto, não é uma simples agregação do conhecimento fragmentado, mas a mudança de atitudes por parte de especialistas e o trabalho cooperativo.

2.1 O CONCEITO DE CIDADE

O momento histórico do surgimento das cidades no mundo não é um fato preciso¹⁶ e mesmo na atualidade, não há ainda uma definição internacionalmente aceita do conceito. A ONU, ao estabelecer diretrizes, visando abarcar todos os diversos núcleos populacionais existentes no mundo, utiliza o termo assentamentos humanos¹⁷ e não cidade, por se o último “termo genérico que abarca todas as formas e tamanhos de centros urbanos e rurais existentes no mundo” (FERNANDES, 2003. 14).

Como podemos perceber os documentos internacionais não tratam diretamente da cidade, mas de todas as aglomerações humanas – e que, no Brasil, como veremos adiante, poderão ser delimitadas administrativamente como urbanas ou rurais. Tal afirmativa poderá causar certa surpresa, se considerarmos que a própria ONU divulga dados estatísticos (inclusive citados neste trabalho), informando que o mundo em 2008 tornou-se mais urbano que rural. Nesse caso então qual o referencial por ela adotado? Para tentarmos entender essa escolha e seus reflexos em nosso estudo dois conceitos utilizados pela ONU são essenciais: (a) localidade; e (b) diferenciação de rural e urbano.

O Departamento de Estatística das Nações Unidas (UNSTATS) define localidade para fins censitários como um aglomerado urbano ordenado em

¹⁶ Herbert Girardet (2004), ao tratar do surgimento das cidades, faz uma retrospectiva histórica do processo de sedentarização do ser humano na Terra, e considera que as primeiras vilas tiveram origem com a agricultura e domesticação de animais em 8500 a.C. Entretanto, o autor é categórico em afirmar que a cidade moderna, da forma que a conhecemos hoje, surge com a revolução industrial, baseada nas inovações da tecnologia, sobretudo relacionada ao uso de combustíveis fósseis (combustão), durante o século XVIII, na Inglaterra. Endlich (2006) e Sposito (2006) apresentam retrospectivas históricas semelhantes a do autor.

¹⁷ A definição oficial de assentamento humano, segundo a ONU (1996, tradução livre), consiste no conjunto de elementos físicos e serviços – necessários ao funcionamento da comunidade como corpo social, compreendendo serviços de educação, saúde, cultura, bem-estar, recreação e nutrição – que lhe fornece suporte material. Esses componentes compreendem abrigo, isto é, estruturas de diferentes formas, tamanhos e materiais, construídas pela humanidade para segurança, privacidade e proteção contra os elementos da natureza, considerada as suas singularidades na comunidade e de infra-estrutura, isto é, os complexos sistemas destinados para levar ou permitir o deslocamento de pessoas, bens, energia e informação.

sistemas de vizinhança e que possui nome ou reconhecimento local¹⁸. No entanto, as localidades não devem ser entendidas no Brasil como os Municípios ou áreas urbanas, ainda que seja possível sua coincidência. Uma cidade, por exemplo, para o departamento censitário pode possuir mais de uma localidade, ainda que seja tratada de forma unitária. Grandes localidades são partes de aglomerações urbanas, podendo ser a própria cidade ou aglomerados adjacentes aos seus limites¹⁹.

Assim, o conceito de localidade pode ou não estar compreendido em uma aglomeração urbana, sendo também necessário definir este último conceito.

A diferença entre rural e urbano para o UNSTATS, relacionada com o termo acima é um pouco mais complexa, pois cada estado-nacional adota um conceito²⁰. Tradicionalmente a distinção entre áreas urbanas e rurais é que, na primeira, há melhor nível de vida. No entanto, como em países desenvolvidos essa distinção ficou obscurecida pela melhoria tecnológica e como há ainda significativas diferenças no nível de vida em áreas rurais e urbanas em países em desenvolvimento, não é possível aplicar somente o critério da densidade demográfica de maneira indistinta²¹.

No caso da área que escolhemos para análise neste trabalho, isto é, uma capital de estado federado que é também a cidades-pólo de uma região metropolitana, entendemos que há coincidência entre a sede do município, o

¹⁸ Neste conceito se incluem povoados, pesqueiros, garimpos, fazendas, entrepostos comerciais, vilas, distritos e cidades e muitos outros aglomerados urbanos que possam ser acima enquadrados.

¹⁹ O UNSTATS, apenas para fins estatísticos, sugere a seguinte classificação numérica de localidades (em número de habitantes): (a) 500 mil ou mais; (b) 499 mil - 100 mil; (c) 99,999 - 50,000; (d) 49,999 - 20,000; (e) 19,999 - 10,000; (f) 9,999 - 5,000; (g) 4,999 - 2,000; (h) 1,999 - 1,000; (i) 999 - 500; (j) 499 - 200; (l) menos de 200; (m) população inexistente. (Disponível em: unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/densurbmethods.htm. Acesso: 2. jan. 2008)

²⁰ O UNSTATS dispõe de um levantamento das definições de cada país para consulta disponível no site: unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/population/densurb/Defintion_of%20Urban.pdf (Acesso em: 8. jan. 2008)

²¹ Por esse motivo, ainda que não seja o critério adotado no plano doméstico, a ONU utiliza como referencial a distinção entre localidades agrícolas, entrepostos comerciais, centros industriais, centros de serviços, dentre outros. Vale ressaltar que, para fins estatísticos, na ausência de critério homogêneo, utiliza-se o conceito adotado por cada país para a classificação de áreas rurais e urbanas. No entanto, esses dados são contrapostos ao conceito de localidade, visando oferecer diferentes visões sobre a mesma realidade. Consideramos que muito dificilmente chegaremos a um conceito homogêneo de cidade e urbanização, uma vez que tais termos são marcadamente determinados por aspectos histórico, sociais, econômicos e culturais existentes em cada país.

conceito de localidade e de zona urbana em grandes cidades, em razão do elevado contingente populacional e da disponibilidade de infra-estrutura e serviços, ainda que não distribuídos equitativamente entre os habitantes²².

Ao menos nessas cidades, seria de se esperar que o rural, e localidades rurais, não mais existissem. Mas não é isso que ocorre, pois em muitos municípios que integram regiões metropolitanas, a despeito de seu contingente populacional e relevância regional, persiste a dicotomia entre rural e urbano no plano jurídico.

Ao tentar identificar os elementos necessários para classificar uma área como urbana no Brasil, observa José Afonso da Silva (1997, p. 18-19) que nem todo núcleo habitacional pode receber este título.

[P]ara que um centro habitacional seja conceituado como urbano, torna-se necessário preencher no mínimo os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas, como o comércio e manufatura, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações espaciais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios [...] Mas aí surge outra dificuldade para a formulação do conceito de cidade, porque nem todo núcleo urbano constitui cidade.

Como podemos perceber as classificações entre urbano e rural, e entre cidade e urbano não apresentam claros contornos²³. Em parte, essas controvérsias são decorrentes do próprio dinamismo histórico da conformação espacial (ENDLICH, 2006. p.13).

Por essa razão, antes de realizarmos a análise da legislação vigente para definirmos o conceito de cidade e de urbano que aqui será empregado, abordaremos brevemente os principais critérios identificados para classificar áreas urbanas e rurais (SPOSITO, 2006), quais sejam: (a) delimitação administrativa; (b) demográfico; (c) econômico; (d) modo de vida; (e) *continuum*.

²² Já o mesmo não se pode afirmar quando abordamos a situação de médias e pequenas cidades, em que há maior sutileza entre os limites entre o urbano e a rural. Nesses casos, o conceito de localidade adotado pela ONU pode tanto abranger áreas classificadas administrativamente como rurais e urbanas.

²³ Esse debate é particularmente importante na Amazônia legal, em razão das particularidades históricas, espaciais e culturais desta parte do país. Nesse sentido têm sido desenvolvidas pesquisas específicas sobre o assunto, dentro as quais podem destacar o grupo de pesquisa "Cidades da Amazônia: Construindo uma Tipologia de Aglomerados Urbanos na Amazônia", sob coordenação da Prof. Dr. Edna Castro, cujo objetivo é construir uma tipologia de cidades como um caminho interessante para mapear de forma sistemática as cidades na Amazônia, tendo como foco a percepção de sua diversidade. Vale ressaltar que esta preocupação foge ao objeto deste trabalho, mas pretendemos desenvolvê-lo na continuidade de nossas pesquisas.

A delimitação administrativa é a identificação de porção do território como urbano/rural através de ente estatal competente. Esta pode atender os mais variados fins (tributários, urbanísticos, ambientais, etc), condicionando o planejamento, uso e parcelamento do solo e de atividades. Um instrumento bastante utilizado para este fim é o zoneamento, por exemplo. Esse critério deve ser norteado por regras e princípios técnico-políticos para que não se torne arbitrário.

Tal qual a ONU, no Brasil, para fins censitários (IBGE, 1998. p. 69), a delimitação administrativa é o referencial adotado, uma vez que se considera urbana a área assim determinada por lei municipal. Caso inexista tal delimitação, conforme estabelece o artigo 3º do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, toda sede município é considerada cidade²⁴.

O critério demográfico define uma área urbana, conceito que, neste caso se confunde com o de cidade, a partir de um determinado número de pessoas ou densidade demográfica. Neste caso, o rural é determinado em oposição ao urbano (ENDLICH, 2006; LEE, 2007; SILVA, 1997). Essas delimitações, apesar de objetivas, não são necessariamente precisas, uma vez que a classificação dos dados estatísticos depende de conceitos, e os métodos de quantificação, por vezes não consideram a dinâmica urbana, como, por exemplo, o fluxo de pessoas.

O critério demográfico é utilizado no direito brasileiro para instituir obrigações relativas a planejamento de núcleos habitacionais e para impor limitações administrativas (art. 41, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.257/2001 e art. 2º, V, “c” da Resolução CONAMA n. 302/2001), bem como é utilizada por alguns estados como condicionante à instituição de novos municípios²⁵.

A terceira classificação está atrelada ao critério econômico. Para esta corrente, o rural está vinculado a atividades primárias; já as áreas urbanas às

²⁴ Essa determinação não fornece elementos para sua caracterização espacial, devendo ser este limite informado pela administração pública ao IBGE. Segundo Veiga (2003. p. 55) essa delimitação legal “inexiste em quase 40% dos casos [das cidades brasileiras], sendo improvisada às vésperas dos censos demográficos”.

²⁵ As regras para criação de novos municípios, no Estado do Pará, estão previstas no art. 83 da Constituição Estadual e na Lei Complementar n. 1/90, de 18 de janeiro de 1990. Visando evitar o problema da simetria municipal, no Estado do Pará, nenhum Município será criado sem uma população estimada em mais de 10.000 (dez mil) habitantes (art. 6º).

atividades secundárias e terciárias (ENDLICH, 2006. p. 16). Nesse sentido, Weber (1999, p. 409-410) define que cidade, do ponto de vista econômico, é um assentamento humano

cujos habitantes, em sua grande maioria, não vivem do produto da agricultura, mas sim da indústria ou do comércio [...] Deve-se acrescentar, como outra característica, a certa variedade de indústrias exercidas [e] a realização de uma troca de bens não apenas ocasional, mas regular, na localidade, como componente essencial das atividades aquisitivas e da satisfação das necessidades dos moradores: a existência de um mercado [de caráter permanente].

Vale ressaltar que, na atualidade – com as modificações tecnológicas, sobretudo dos meios de transporte e comunicação, bem como os efeitos da desterritorialização e retorritorialização²⁶ decorrentes do processo de globalização (ACSELRALD, 2006. p. 13-14) – associar a atividade rural somente ao setor primário ou somente em áreas rurais, torna-se controversa, devendo pois o

rural deve ser compreendido como uma questão territorial, porque o uso do solo e as atividades da população residente no campo não se limitam mais somente à agricultura, mas se vinculam a várias atividades terciárias. Assim, o desenvolvimento rural é considerado um conceito espacial e multissetorial (ENDLICH, 2006. p. 18)

A partir das dessas modificações consideramos que há a desvinculação entre a atividade econômica primária e o espaço rural e, por conseqüência, das atividades secundárias e terciárias com o espaço considerado como urbano, surgindo o conceito de campo e rural, sendo que o primeiro é estático, territorial, e o segundo, dinâmico, relacionado às atividades sócio-culturais e econômicas que possuem relação direta e principal com o solo para fins de produção. Essa diferenciação, entre atividade e território, também está presente em nosso ordenamento jurídico, através da definição jurídica de imóvel rural, como veremos logo mais.

Os defensores da penúltima corrente, que tem como expoentes Lefebvre, consideram que o urbano não se restringe a um território assim denominado, mas a um modo de vida,

²⁶ Para fins deste trabalho definimos territorialização e desterritorialização como processos complementares decorrentes do processo de globalização, mas que não pode ser entendido sob o ponto de vista meramente econômico (SANTOS, 1997; 2008) Esse processo é marcado pela mobilidade, pelos fluxos de pessoas, mercadorias e informações das sociedades em rede (CASTELLIS, 2007). Implica na construção e reconstrução de territórios (espaços de identidade, socialização tangíveis e intangíveis, como a internet, por exemplo) marcados pela mobilidade e descontinuidade.

[t]rata-se de um adjetivo de maior amplitude, que qualifica uma série de modificações atuais e que abrange a sociedade como um todo. [...] a urbanização já não denota meramente o processo pelo qual as pessoas são atraídas a uma localidade, intitulada cidade, e incorporadas em seu sistema de vida. Refere-se, também àquela acentuação cumulativa das características que distingue o modo de vida associado com o crescimento das cidades. Esse modo de vida caracteriza-se além dos limites das cidades, através do encantamento em relação às influências que estas exercem por meio do poder de suas instituições e personalidades, através de instrumentos de comunicação e transporte (ENDLICH, 2006. p. 19)²⁷.

Alguns intérpretes dessa teoria tendem a taxá-la de assimilacionista, uma vez que consideram que o autor classifica o modo de vida rural a partir de critérios urbanos. Entretanto, conforme destaca Sobarzo (2006. p. 54; 56), para o autor francês não há o desaparecimento dos conteúdos sociais diferenciados (relacionados ao modo de vida relativos à cidade e ao campo), mas sua atenuação, uma vez que há no campo cada vez mais tecnologias e sistemas produtivos surgidos da aplicação dos conhecimentos científicos, os quais são desenvolvidos na cidade. Entretanto, deve a relação campo/cidade ser entendida pela interdependência e não pela submissão do campo à cidade (SOBARZO, 2006. p. 56).

Justamente em razão da atenuação de diferenças na utilização do espaço – em decorrência de modificações sociais, econômicas e culturais, mas que de modo algum transformarão áreas urbanas e rurais em um espaço homogêneo – reforça-se o entendimento de alguns teóricos de que não há que se falar em rural e urbano como elementos contraditórios, mas complementares, sobrepondo-se conceitos de cidade e campo aos espaços rurais e urbanos, em situação de *continuum*, última categoria a ser apresentada²⁸.

Sobre esta configuração, corroboramos com a observação de Sposito (2006. p. 121), ao indicar que a partir do século XX houve intenso processo de urbanização tornando separar a cidade do campo, gerando, conseqüentemente, uma maior indistinção entre espaços urbanos e rurais. Em razão dessas dificuldades, considera a autora necessário reconhecer a

²⁷ Nesse sentido, novamente cabe a distinção acima sobre a diferença entre rural e campo, não sendo em nosso trabalho os termos utilizados como sinônimos.

²⁸ Para analisar a diferença entre o parcelamento do solo rural e urbano ver item 3.1.3 desta dissertação.

existência de um contínuo entre cidade e campo, mas que não pressupõe o desaparecimento de um ou outro como elementos espaciais, mas a constituição de áreas de transição, marcada pelo compartilhamento de um mesmo território por diversos usos do solo, de práticas sócio-espaciais e de interesses econômicos e políticos.

Vale destacar que entendemos ser esta última categoria a mais adequada na atualidade para explicar o conceito de cidade (e não de área urbana), em nosso ordenamento jurídico após a edição do Estatuto da Cidade, conforme passamos a expor abaixo.

2.1.1 O conceito de cidade no ordenamento jurídico brasileiro

Como já indicamos acima, pode um assentamento humano, no Brasil, adquirir a categoria de cidade (artigo 3º do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938) quando o seu território se transforma em sede de município. Cidade, nesse sentido, é caracterizada por ser a sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.

Essa determinação legal coloca em pé de igualdade formal todas as sedes de municípios brasileiros, sem um critério nacional uniforme de população, arrecadação. Todas essas sedes têm a mesma competência, submetidas ao mesmo regime jurídico, dando origem à síndrome da simetria municipal (SÉGUIN, 2005. p. 56), pelo fato da legislação ignorar a variedade da situação dos municípios, suas particularidades históricas, sociais, econômicas e culturais.

Todavia, não é pelo fato das sedes municipais serem classificadas como cidades por lei, que podemos entender cidade e Município como termos sinônimos. “As cidades [...] não têm personalidade jurídica nem autonomia política; são meras circunscrições administrativas do Município” (MEIRELLES, 1998. p. 72). A Constituição de 1988, diferentemente dos textos constitucionais anteriores reconheceu os municípios como entes federativos (art. 1º). A União,

portanto, é formada por estados autônomos, e os estados estão constituídos por municípios autônomos.

A Carta Magna definiu, como de competência municipal, a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), observado o que dispõe a legislação estadual sobre a criação, organização e supressão de distritos. Cabe, conseqüentemente, ao poder local definir o perímetro urbano, que ter como ponto de partida a sede do Município. Sobre o assunto, esclarece Hely Lopes Meirelles (1998. p. 74) que

lei municipal é a que declara e delimita o perímetro urbano, para todos os fins administrativos, urbanísticos e tributários, atendidos os requisitos mínimos da norma federal pertinente e as demais condições que a constituição estadual estabelecer. Pode ainda o município editar, por lei própria, outros requisitos para o reconhecimento do perímetro urbano, desde que não conflitem com as normas superiores da União e do estado e não atentem contra o direito de propriedade, segundo a normal utilização da terra.

Assim, ao considerarmos o disposto no Decreto-Lei n. 311/1938, a diferença de natureza entre cidade e Município e a finalidade da delimitação de zona urbana para fins de administração do território, podemos entender que nesse contexto, cidade e urbano, devem ser entendidos como sinônimos. Por essa razão, toda sede de município é uma cidade (zona urbana), conceito não espacializado, que depende da ação do ente municipal para tornar-se concreta, permitindo assim a aplicação de diferentes regimes jurídicos de uso e ocupação do solo, que regulam diferentes atividades econômicas, com lógicas e mecanismos distintos. A esse respeito é importante fazer duas colocações.

A primeira é o contexto jurídico-político da época da edição do Decreto-Lei. Em 1938 os municípios (chamados de vilas e freguesias) tinham autonomia, mas que lhes era atribuída pelos estados. Por sua vez estes eram detentores da maior parte de terras públicas e pouco intervinham na organização do território, em razão da supremacia do direito individual de propriedade estabelecida pelo Código Civil de 1916. Essa situação só vem a mudar a partir de 1946, com o surgimento do direito agrário e a paulatina centralização de poderes nas mãos da União, mas que não retirava a possibilidade dos Estados destinarem as terras de sua titularidade.

Desse modo, durante várias décadas, mais precisamente até a promulgação da Constituição de 1988, a legislação da União e dos Estados, estava voltada ao rural, às atividades agrárias. O uso e disciplina do solo urbano eram considerados de importância secundária, limitados pelo direito de propriedade previsto no Código Civil de 1916.

Somente após o crescimento da importância política e econômica das atividades consideradas tipicamente urbanas, e por pressão dos movimentos sociais, é que a Constituição de 1988 passa a dispor sobre o ordenamento do espaço das cidades/área urbana, deixando de ser uma preocupação com finalidades meramente estéticas.

A segunda consideração que fazemos é sobre a natureza administrativa que a distinção entre rural e urbano possui para o Direito. Tradicionalmente, a repartição do território entre rural e urbano contemplava uma realidade segmentada pelas atividades econômicas, com lógicas distintas sobre o uso solo.

Todavia, a partir de 1988, essa distinção tornou-se mais complexa: passamos a trabalhar o planejamento e regulação de um mesmo território a partir de diferentes ramos autônomos do direito (constitucional, ambiental, agrário, urbanístico, tributário, indígena, do trabalho, etc, mas que apesar de setorializados se aplicam sobre uma mesma realidade, necessitando serem entendidos em conjunto para evitar distorções) por diferentes entes federados, através de complexo sistema de repartição de competências e de titularidade, muito freqüentemente interpretadas de forma desarmônica.

Se esses três fatores já não fossem por demais complexos, não podemos nos esquecer de acrescentar ao território uma coletividade (ou coletividades), com particularidades histórico-sócio-culturais (inclusive com reflexos territoriais), muitas das vezes conflitantes e que precisam ser balanceados, uma vez que são garantidos pela Constituição (arts. 215, 216, 231 da CF/88 e art. 68 da ADCT), e que se inter-relacionam dentro e/ou fora das escalas de planejamento e regulação disponíveis ao Estado.

Por último, mas não menos importante, pesa sobre a repartição administrativa rural/urbano, a regulação das atividades econômicas e suas dinâmicas, que também possuem regulação específica, ainda que cada vez

menos eficientes com as lógicas da globalização econômica. Para atender a essas modificações e também para controlá-las o direito de propriedade muda, sendo a função social cumprida de formas diferentes, de acordo com a localização da propriedade e com a atividade a ser desenvolvida.

Desse modo, ainda que as divisões administrativas sejam relevantes para a aplicação do Direito, é cada vez mais difícil pensar a organização do espaço urbano e rural como separados. Por essa razão, ainda que não tenhamos um direito do ordenamento territorial como outros países, o próprio ordenamento jurídico vai criando conceitos particularizados de rural e urbano, e que não se confundem com a regulação das atividades, ainda que correlacionados.

Propor uma abordagem que leve em consideração todos esses elementos não é tarefa simples, e foge ao objetivo deste trabalho, uma vez que nosso intuito é definir e entender a regulação legal existente, na capital selecionada, sobre a vegetação urbana. No entanto, para que possamos dar continuidade ao proposto, necessário se faz diferenciar o conceito de cidade e urbano.

Ao considerarmos os dispositivos legais vigentes que versam sobre o planejamento, tributação e regime de regulação do uso do solo rural e urbano para fins econômicos e ambientais, dentre outros, fazendo assim uma análise integrada do ordenamento jurídico, podemos perceber uma série de elementos que indicam que, no Brasil, a delimitação do perímetro urbano não se identifica com o conceito de cidade, e que o município não possui plena liberdade para delimitar seu perímetro urbano. Passemos a analisá-los.

Para fins didáticos, subdividimos a presente análise em dois eixos principais: (a) tributário; e (b) regime jurídico-administrativo de ordenamento do uso do solo, compreendendo aqui, primordialmente, disposições sobre direito administrativo, agrário, ambiental, urbanístico e civil. Em nosso entendimento esta separação se faz necessária para evitar constantes confusões entre competências legais e executivas para ordenar o espaço e cobrar tributos.

2.1.1.1 Tributação e uso do solo

Um critério comumente utilizado pela doutrina para classificar áreas urbanas e rurais é o aspecto tributário, isto é, o fato gerador do Imposto territorial rural (ITR) e do Imposto predial territorial urbano (IPTU), previstos no Código Tributário Nacional (CTN).

Segundo dispõe o art. 29 do CTN, o ITR é de competência da União sobre a propriedade, domínio útil e posse de imóvel rural, localizado fora da zona urbana do Município, o qual recebe parte da arrecadação (art. 158, II da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 42/2003). Para o CTN, o conceito de imóvel rural é o que se opõe ao de zona urbana, sendo residual. Tal critério está materializado na Lei 9393/1996, que regulamentou o ITR, ao definir imóvel rural (art. 1º, §2º) como “área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município”, ficando excluídas as pequenas glebas rurais (art. 154, §4º da CF/88), assim definidas pelo direito tributário²⁹.

Já o IPTU é imposto de competência do Município (art. 156, CF/88), que tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em zona urbana do Município. O CTN (art. 32, §§1º e 2º) define zona urbana como área assim definida por lei municipal, observado o requisito mínimo de dois dos seguintes melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público: (a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; (b) abastecimento e água; (c) sistema de esgotamento sanitário; (d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; (d) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Ainda segundo este dispositivo legal pode o Município

²⁹ Para fins tributários, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a: (a) 100 hectares se localizado em Municípios da Amazônia Ocidental ou no Pantanal Mato-Grossense e Sul Mato-Grossense; (b) 50 hectares se localizado em Município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; (c) 30 hectares se localizado em qualquer outro Município (art. 2º da Lei n. 9393, de 19/12/1996).

realizar a cobrança do imposto fora de zona urbana, por equiparação, caso exista loteamento aprovado destinado à habitação, à indústria e ao comércio³⁰.

As disposições acima do CTN são matéria controversa, não apenas pela imposição de critérios específicos para a ocorrência do fato gerador do IPTU³¹, mas, sobretudo, pelas diferenças apresentadas na conceituação de imóvel rural para o direito agrário e o direito tributário na atualidade.

O grande impasse relacionado à questão se dá pela sucessiva edição de normas que modificaram os critérios para a incidência do ITR. Quando da criação do imposto, o Estatuto da Terra (Lei n. 4504/1964), lei agrária, estabeleceu o critério da destinação como fato gerador. No entanto, o CTN (Lei Ordinária Federal n. 5172/1966, que passou a ser considerada lei complementar pela Emenda Constitucional 1/1969) fixou o critério da localização do imóvel e o da equiparação.

Em seguida, o Decreto-Lei n. 57/1966 (arts. 14, 15 e 16), determinou a incidência do IPTU sobre imóveis destinados a fins não agrários, independente de sua localização. Já em 1972, a Lei n. 5868 (art. 6º), que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, modificou novamente a regra, determinando que o ITR fosse aplicado a imóvel rural que se destinasse à exploração agrícola, pecuária e extrativa vegetal ou agroindustrial, independente de sua localização, desde que tivesse área superior a um hectare; nos demais casos, o imóvel estaria sujeito ao IPTU.

Ao analisar a constitucionalidade das normas editadas, considerou o STF³² inconstitucional o art. 6º, e seu parágrafo único, da Lei n. 5868/1972, considerando que o CTN é uma lei complementar e que não poderia ter suas disposições revogadas por lei ordinária.

Estabeleceu-se que continuava em vigor o disposto nos arts. 29 e 32 do CTN, prevalecendo assim a localização do imóvel, ressalvado, no entanto, o

³⁰ Para doutrinadores de direito tributário trata-se de área classificada como zona urbana por equiparação (FURLAN, 1998. p. 51).

³¹ Conforme observa Valéria Furlan (1998. p. 52) “o Código Tributário Nacional estipulou, inclusive, as possíveis situações em que o imóvel poderia se encontrar para rotulá-lo de rural ou urbano [...] [R]efogem da alçada da lei complementar, ou, dito de outro modo, são critérios aceitáveis se estabelecidos unicamente pelo legislador Municipal, já que ele, atendendo as peculiaridades de seu município, compete fornecer os critérios ensejadores da delimitação do perímetro urbano”.

³² Recurso Extraordinário 93850-MG, julgado em 20.05.1982. A resolução 313/1983 suspendeu a execução da norma com base na decisão

disposto no art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966. No ano de 1999, o STF³³, pelos mesmos argumentos acima, declarou como inconstitucional o 12 da Lei n. 5868/1972, o qual indevidamente revogou os arts. 14 e 15 do Decreto-Lei n. 57/1966, reconhecendo a prevalência do critério da destinação.

Em 1993 foi editada a Lei n. 8629, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, retomando o critério da destinação inicial. Entretanto, ainda que tenha sido reconhecido o critério da destinação pelo judiciário, em 1996 foi editada a Lei n. 9393, que regulamentou o ITR, mantendo o princípio da localização³⁴, reacendendo assim o debate.

Ante a indefinição entre normas tributárias e agrárias, ambos ramos autônomos do direito, tendo, por conseqüência objetos de abordagem distintos, concordamos com o posicionamento de Sciorilli (2007. p. 77) ao afirmar que

no confuso cenário que se apresenta, por conseguinte, o direito brasileiro parece contemplar dois conceitos de imóvel rural: um para fins agrários, civis e administrativos (ou não-tributários) e outro para fins exclusivamente tributários. Nesse quadro, filia-se [o autor] ao pensamento de que, para todos os ramos do direito, à exceção do tributário, imóvel rural é, na dicção do art. 4º, I, da Lei 8629/1993 [...] Impera aqui, pois, o critério da destinação do imóvel.

Portanto, em nosso entendimento as disposições tributárias possuem natureza distinta das disposições sobre a regulação do uso do solo, ainda que a tributação seja a principal fonte de ingressos do Estado e os tributos sejam utilizados com fins extrafiscais, tanto em direito agrário como em direito urbanístico.

Vale ressaltar ainda que a utilização do conceito tributário para definir zona urbana, muito utilizado por doutrinadores do direito urbanístico, em nossa opinião não vincula o Município ao estabelecer sua zona urbana.

³³ Recurso Extraordinário 140773-5/SP, publicado em 04.06.1999. Com base na decisão o foi expedida a Resolução 9/2005, que suspendeu a vigência do citado artigo 12, ratificando a vigência do art. 15 do Deceto-Lei de 1966.

³⁴ Consideramos não ser mais possível sustentar que a cobrança do ITR e não do IPTU acarreta danos ao Município, uma vez que a própria Constituição da República, a partir da EC 42/2003, ao tratar da repartição de receitas tributárias (art. 158, II) previu que pertencem aos Municípios 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis nele situados, cabendo a totalidade na hipótese do art. 153. §4º, isto é, quando fiscalizado e cobrado pelo Município, desde que não haja qualquer renúncia fiscal (Este dispositivo foi regulamentado pela Lei n. 11250, de 27.12.2005, e pela Instrução Normativa SRF n. 643, de 12.04.2006, que estabelece a celebração de convênios entre a União e Municípios para a delegação de atribuições).

Consideramos, entretanto, que essa definição de natureza tributária, em regra, é observada pelo ente municipal por dois motivos: (a) a mudança de uso do solo normalmente está ligada à disponibilidade de infra-estrutura e serviços que proporcionam a concretização das funções sociais da cidade; e (c) a criação e manutenção de infra-estruturas demandam investimentos, sendo a tributação principal forma de ingressos no orçamento municipal.

Feitas tais considerações passemos a analisar o regime jurídico-administrativo do uso do solo.

2.1.1.2 Regime jurídico-administrativo de ordenamento do uso do solo

Os Municípios no Brasil são criados por lei estadual (18, §4º da CF/88), através do desmembramento ou fusão de outros entes municipais, conforme o caso, observado o disposto na Constituição e legislação infraconstitucional estadual³⁵.

Diferentemente dos Estados, que por sua vez, são criados pela União, os Municípios não são titulares de bens públicos por disposição constitucional³⁶, sendo-lhes reservados os bens públicos imóveis localizados em seu território, outrora pertencentes ao município que lhe deu origem³⁷.

³⁵ As regras para criação de novos municípios, no Estado do Pará, estão previstas no art. 83 da Constituição Estadual e na Lei Complementar n. 1/90, de 18 de janeiro de 1990.

³⁶ Exceção se faz aos Municípios que possuem sede localizada em ilhas costeiras. Após a Emenda Constitucional n. 46/2005, que modificou o art. 20, IV da Constituição, a área dessas ilhas passaram a ser de propriedade dos municípios, salvo as que estiverem sob domínio da União, como por exemplo, os terrenos de marinha e bens públicos de uso especial, e áreas ambientais federais.

³⁷ No Estado do Pará, segundo dispõe o art. 11 da Lei Complementar n. 1/90, os bens Municipais, imóveis, existentes no Município recém-instalado passam para o domínio deste, independentemente de indenização, e serão transcritos no livro de bens patrimoniais, depois de inventariados. Nos casos de fusão, atendidas a formalidades específicas previstas nesta hipótese, a unidade Municipal nascida da fusão de um ou mais Municípios, absorverá todos os bens patrimoniais e todos os funcionários públicos que desaparecerão com a fusão, sem prejuízo do seu tempo de serviço. Vale ressaltar que as leis de criação dos Municípios passam ao domínio dos novos entes locais as áreas de propriedade municipal, excluindo assim, as de particulares e dos demais entes da federação. Portanto, caso o município de origem não possua sua área patrimonial regularizada, não haverá áreas públicas municipais, mas somente estaduais e federais no novo Município.

Com a Constituição de 1988 esse ente da federação passa a desempenhar papel preponderante na disciplina urbanística. É competência privativa do ente municipal a promoção do adequado ordenamento territorial mediante o planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, que deverá estar em consonância com a Constituição Federal (art. 182 e 183), Lei do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), Constituição Estadual e legislação estadual vigente referente à temática.

Nesse contexto, o principal instrumento de planejamento dos Municípios passou a ser o plano diretor. Segundo o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade esse instrumento de política urbana deve englobar o território como um todo. No entanto, tal determinação não implica a transformação de todo o território do município em área urbana ou dá a possibilidade do município disciplinar o uso do solo para atividades agrárias, como pode parecer à primeira vista.

Como já mencionado, o Município é ente federado autônomo, subsumindo-se assim às normas federais e estaduais que acabam direta ou indiretamente, conformando o uso de seu território. É fato que devemos observar que estas limitações em áreas com alta concentração populacional e com mercado de terras particulares disponível possuem importância menor, mas, não podem ser menosprezadas³⁸.

Então, qual o alcance da disposição do Estatuto da cidade que determina que o município tenha que considerar seu território como um todo para fins de planejamento? Ficaria a atuação do Município restrita às suas sedes e outras áreas em que há permissão legal para serem transformadas em urbanas? Seria esse então o motivo da utilização do termo cidade em norma regulamentadora dos dispositivos constitucionais sobre a política urbana?

³⁸ Ainda hoje algumas capitais, isto é, sedes de municípios com áreas administrativamente delimitadas como urbana e de expansão urbana, apresentam terras públicas sem afetação e destinação específica, atividades agrárias, unidades de conservação, terras indígenas e propriedades quilombolas. Consideramos que o Estatuto da Cidade, ao adotar como referencial em suas diretrizes a melhoria de assentamentos humanos, apesar de haver inovado na abordagem sobre ordenamento do território, privilegiou instrumentos urbanísticos para grandes aglomerados, penalizando pequenos e médios assentamentos humanos, e que se enquadram no art. 41 da Lei 10257/2001, com maiores restrições técnico-jurídicas, muitos deles que se encontram na Amazônia.

Para que possamos analisar este problema e responder aos questionamentos acima, necessário se faz indicar a diferença entre o objeto dos direitos agrário e urbanístico.

Preliminarmente, no que se refere à dicotomia existente entre rural e urbano, analisando o texto constitucional, é possível concluir que os termos agrário(a) e rural e cidade e urbano(a) são utilizados como sinônimos. Entrementes, a legislação infraconstitucional e a doutrina especializada nos fornecem alguns indicativos que nos permitem chegar à conclusão que os termos “rural” e “urbano” possuem conotação espacial, e os conceitos de “cidade” e “agrário” estão estreitamente ligados às diferentes formas de uso do solo, com viés socioeconômico, necessitando de regulação jurídica diferenciada, a fim de disciplinar o uso de bens públicos e privados, com lógicas de utilização e dimensões distintas.

O conceito de imóvel rural para o direito agrário é definido como prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos Municípios, que se destine ou possa se destinar³⁹ à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, através de planos públicos de valorização ou da iniciativa privada (art. 4º, I da Lei n. 4504/1964 c/c art. 5º do Decreto n. 55891/1965 e art. 93 do Decreto n. 59428/1966, alterado pelo art. 4º, I da Lei 8629/1993).

Portanto, para a legislação, a atividade agrária⁴⁰, independentemente de sua localização (rural ou urbana), determina a aplicação das normas deste ramo do direito ao bem imóvel (OPITZ; OPITZ, 2007. p. 26).

³⁹ “O imóvel agrário se caracteriza dentro do conceito de atividade agrária, ou seja, é aquele que efetiva ou potencialmente destinado à atividade agrária [...]. Um terreno será considerado agrário por sua potencialidade, desde que sobre ele não incida outra destinação efetiva permitida em lei e autorizada pelas atividades administrativas competentes e desde que não haja sua afetação pela lei, a um uso não agrário. Desta forma, terrenos localizados em zona urbana são convencionalmente destinados a outras atividades presentes na urbs [...] só podendo ser considerados agrários na presença efetiva da atividade agrária. A potencialidade agrária aplica-se precisamente sobre uma espécie de imóvel rústico: a terra fértil rural. Mas nem toda terra rural é potencialmente agrária: uma área desértica não possui tal potencialidade; uma reserva florestal, cuja destinação ambiental é efetiva ou determinada em lei, tem sua potencialidade agrária excluída, enquanto permanecer a destinação diversa. Há pois duas formas de se excluir a potencialidade agrária da terra fértil rural: por uma efetiva destinação diversa, licita e permitida [...]; ou por expressa previsão legal, afetando o imóvel a outra destinação” (REZEK, 2007. p. 54-55).

⁴⁰ Gustavo Rezek (2007, p. 31) define atividade agrária como “a atividade humana de cultivo de vegetais (incluída a silvicultura) e de criação de animais, caracterizada pela presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais, não

Nesse sentido, mesmo em áreas classificadas como rurais é possível a existência de imóveis que não são destinados à atividade agrária – ainda que esta seja uma atividade predominante –, incidindo, neste caso outras normas, como as de direito urbanístico, uma vez que a atividade e não a localização é o fator determinante para a aplicação das normas agrárias. Em razão da dissociação entre rural e agrário, na atualidade a classificação do imóvel de acordo com sua finalidade se dá pelo uso predominante, não sendo a moradia elemento descaracterizador da atividade agrária⁴¹.

Entretanto, ainda que a atividade agrária seja o único elemento essencial para a incidência do direito agrário – uma vez que a rusticidade (entendida como ausência de edificação), a continuidade física e a localização, de acordo com o desenvolvimento tecnológico e o tipo de atividade a ser desenvolvida – não mais são determinantes para a realização de atividade produtiva, a maior parte das atividades agrárias ainda têm por base o uso do solo, em condições adequadas para que a propriedade atenda sua função social e aos demais princípios norteadores do direito agrário.

Nesse contexto, todas as áreas rurais são potencialmente destinadas à finalidade agrária, até que disposição legal determine uso distinto; como, por exemplo, a criação de unidades de conservação de proteção integral, a declaração de terras indígenas e a extração mineral. Essas atividades não são

sendo um processo totalmente controlado pelo homem, cujos produtos são destinados ao consumo humano (alimentar ou não)”. Considera o autor que as atividades de extrativismo animal e vegetal não se enquadram em sua definição estrita de atividade agrária, por inexistir uma ação provocada pelo homem, que acompanha o processo orgânico, não tendo sobre ele controle absoluto. Não concordamos com tal posição, uma vez que os critérios de diferenciação utilizados pelo autor, ao menos nas práticas de extrativismo da Amazônia, estão presentes (para maiores detalhes sobre os usos e atividades desenvolvidas por comunidades tradicionais, etnicamente diferenciadas ou não, consultar CUNHA; ALMEIDA, 2002. Vale ressaltar que ao tratarmos de imóvel para fins agrários, não pretendemos utilizar somente o conceito de uso de individual da terra (através da posse agrária ou propriedade), seja ela voltada à produção familiar ou exclusivamente ao mercado. Negaríamos assim a existência de atividades produtivas que têm por base outras lógicas de apropriação do espaço e que fogem ao conceito de imóvel rural tradicional. Desse modo, ao trabalharmos os conceitos de campo e imóvel rural, os utilizamos como categorias genéricas, devendo ser admitidas também a posse agroecológica da terra (BENATTI, 2003).

⁴¹ “É fato que são características preponderantes na zona urbanas a edificação e os usos habitacional, cultural, industrial, comercial e administrativo dos imóveis. São características preponderantes na zona rural a rusticidade e o uso agrário, ambiental e mineral dos imóveis. Há pois uma relação de entrosamento e afinidade entre o meio rural, rústico, agrário, de um lado, e o meio urbano, edificado e não agrário, de outro. A destinação efetiva e predominante dos imóveis para certas atividades em um dado local influi na definição de zona urbana e rural que caracterizam esses imóveis por sua localização. Portanto, na base do critério da localização há uma consideração à destinação, na fixação das zonas” (REZEK, 2007. p. 53).

consideradas urbanas ou agrárias, evidenciando o descolamento entre os conceitos de rural, agrário, urbano e cidade.

Todavia, em razão do uso potencial do solo rural para fins agrários, se faz necessário ordenar seu uso (arts. 43 a 45 do Estatuto da Terra, regulamentado pelo Decreto n. 55891, de 31.03.1965), permitindo o planejamento e aplicação dos instrumentos da política agrária, de competência da União (arts. 184 a 191 da CF/88, regulamentados pela Lei n. 8629, de 25 de fevereiro de 1993).

Para planejar a aplicação desses instrumentos em nível federal, necessário se faz conhecer a realidade de diferentes regiões brasileiras. No país, este levantamento prévio é realizado através do cadastro multifinalitário rural e estudos complementares, inclusive o planejamento e levantamentos realizados pelos Municípios (arts. 6º a 8º da Lei n. 4504/1964). Uma vez processadas essas informações é realizado o zoneamento das áreas rurais do pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (arts. 43 a 46 da Lei 4504/1964).

Dessa forma, clara se mostra a necessidade de planejamento integrado entre o Município, o Estado e a União para a definição de uso e parcelamento do solo municipal, em áreas urbanas e rurais. Esta é nossa conclusão ao fazermos uma interpretação conjunta dos dispositivos do Estatuto da Terra de do Estatuto da Cidade⁴².

Assim, da mesma forma que o zoneamento federal é feito, levando-se em consideração a realidade local, o planejamento municipal deve levar em conta não apenas a área zoneada como urbana, mas o território municipal como um todo, ainda que não possa empregar instrumentos agrários.

⁴² Não entendemos que a necessidade de cooperação entre os entes federados e as restrições à transformação do uso do solo rural para urbano sejam uma violação ao disposto no art. 30, VIII da Constituição. A partir da consideração de aspectos técnicos, e utilizando as informações coletadas através do cadastro, o INCRA estabelece, de acordo com cada região, medidas mínimas de uso do solo para cada atividade, sendo considerados insuscetíveis de divisão (art. 65 do Estatuto da Terra. Nesse sentido conferir a Instrução Normativa INCRA 50/97 que estabelece a fração mínima de parcelamento corresponde ao módulo da zona típica a que pertence). Caso haja interesse no parcelamento e/ou a área não tenha exploração econômica viável, poderá imóvel ser convertido para fins não agrários (art. 61, §2º as Lei n. 4504/1964 c/c Decreto n. 62.504, de 08/04/68; Decreto n. 63.058 de 30/07/1968 e IN n. 17-b do INCRA de 22/12/1980 c/c art. 53 da Lei n. 6766/1979).

Uma vez esclarecida a relação das áreas classificadas administrativamente como rurais e sua pertinência para o direito agrário, passemos agora a analisar as principais disposições sobre direito urbanístico.

Segundo Daniela Di Sarno (2004. p.30) o direito urbanístico pode ser definido como o

ramo do direito público, que impõe ao Poder Público, o planejamento pela normatização, a execução e a fiscalização de ações que visem à ordenação dos espaços habitáveis, com o objetivo de coordenar a convivência entre as pessoas para melhor qualidade de vida.

Portanto, esse ramo do direito não se restringe às cidades, como sinônimo de zona urbana ou sede municipal. Esta definição, ainda que não unânime na doutrina (em sentido contrário CARVALHO FILHO; 2006; MUKAI, 2002), é profundamente influenciada pelo conceito de assentamentos humanos previsto na Declaração de Istambul (1996).

Sobre essa diferenciação cidade/campo – no qual campo também pode ser entendido como uso dominante da terra como bem de produção, em oposição ao uso do espaço predominantemente para a moradia, por sua vez indissociável às demais infra-estruturas e serviços públicos e privados disponíveis – o termo cidade pode ser entendido a partir das seguintes acepções (SÉGUIN, 2005. p. 6):

(a) o direito à cidade, considerado como um sistema de normas, princípios e políticas públicas que garantem o pleno desenvolvimento humano, devendo o direito à cidade ser tratado como um direito humano;

(b) o direito da cidade, constituído pelas exigências da própria cidade que reclama obras e serviços para que possa continuar a existir e cumprir sua função social; e

(c) o direito na cidade, englobando o direito do cidadão urbano, que tem de reconhecer que em um meio urbano os direitos são diferenciados, como agora na separação entre o direito de propriedade e o direito edilício.

Mesmo que a diferenciação acima tenha fins didáticos – uma vez que os elementos evidenciados estão interligados, não podendo ser dissociados no plano fático – esta abordagem apresenta as principais concepções sobre cidade existentes na legislação.

Podemos perceber, portanto, que zonas classificadas administrativamente como urbanas congregam, tradicionalmente, os conceitos de direito “da” e “na” cidade; às demais áreas – espaços rurais, destinados à atividades agrárias ou não –, interligadas a esses espaços, se aplica o conceito de direito “à” cidade, muito mais amplo que uma qualificação administrativa, se estendendo a todos os assentamentos humanos compreendidos em um dado território.

É fato que não existe definição do termo cidade – da mesma forma que não há a definição de agrário no Estatuto da Terra – no Estatuto da Cidade; porém, ao analisarmos as diretrizes da política urbana, que têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, percebemos claramente que a legislação não se restringe a uma área administrativamente zoneada como urbana, mas prevê a gestão e o planejamento democrático do território municipal (direito à cidade), inclusive no que toca à alocação de espaços urbanos, dentro de sua finalidade tradicional (direito da e na cidade).

Portanto, após a edição do Estatuto da Cidade não podemos entender o conceito de cidade como oposição ao que é rural, mas como direitos que deverão ser assegurados aos habitantes de aglomerações humanas existentes no território municipal, através de obras e serviços, que serão localizados em zonas urbanas, que deverão ter sua distribuição no território municipal voltada à justa distribuição de benefícios, e não apenas dentro das zonas urbanas, como normalmente coloca a doutrina.

A escolha do termo cidade, em nossa opinião é um marco simbólico da mudança de oposição entre rural/urbano para a complementaridade, um contínuo de cidade/campo, em prol à compatibilização dos diferentes usos humanos do território, que, dentre outras atividades, engloba a utilização agrária, e para fins de moradia.

Como o direito à cidade não altera a legislação que distingue áreas urbanas e rurais, persistindo sua aplicação para fins de determinação de uso e parcelamento do solo, o planejamento integrado dos municípios demanda uma abordagem diferenciada⁴³. É justamente sob este último enfoque que

⁴³ Esta distinção é reconhecida pela Constituição do Estado do Pará ao estabelecer a complementaridade entre áreas rurais e urbanas, e a necessidade de reconhecimento da

trataremos a proteção jurídica da vegetação urbana, sendo necessária breve abordagem sobre a configuração jurídica existente sobre esses espaços.

As áreas classificadas administrativamente como urbanas compreendem um conjunto de bens públicos e privados, regulados sob regime jurídico urbanístico, vinculados à realização das funções sociais da cidade⁴⁴ (MARRARA, 2007. p. 158). Esse regime é denominado como domínio público urbano⁴⁵.

Essa porção do território – ou porções, de acordo com a distribuição de infra-estrutura – não deve ser entendida como uma área em contraposição ao rural, mas sim como espaço em que está localizada a infra-estrutura e os serviços para atender aos cidadãos que nele residam ou em suas adjacências, localidades consideradas urbanas ou rurais, de acordo com o zoneamento.

São justamente as redes de infra-estrutura e a influência que elas possuem no uso do espaço que determinarão o domínio público urbano, caracterizado pelas seguintes funções básicas: (1) provedora, uma vez que permite o acesso dos cidadãos a determinados bens e serviços; (2) integradora, já que condiciona a integração social e o exercício de direitos civis e políticos fundamentais pela população local, e (3) de trânsito ou circulação,

divisão do solo do município nesses dois espaços para fins administrativos, fiscais e de uso e ocupação do solo (art. 236, § 7º).

⁴⁴ Segundo Celso Fiorillo (2006. p. 257-258) “[a] política urbana estabelece como um dos princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A plenitude vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando o efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos artigos 5º e 6º da Constituição Federal. Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º”.

⁴⁵ “o domínio urbano se fundamenta propositadamente em um critério de regime jurídico funcional urbanístico, agrupando os bens intimamente ligados ao sistema urbano e suas funções sociais, bem como aos serviços públicos de interesse local. Bens que, por força dessas relações, sofrem a incidência de normas jurídicas próprias e derogatórias do direito comum, mas que não se encerram naquelas que já agasalham o domínio público” (MARRARA, 2007. p. 158). O domínio público urbano é composto pelos seguintes elementos: (1) domínio urbano municipal, incluindo os bens de uso comum e uso especial de propriedade do Município, diretamente relacionados com funções urbanas específicas; (2) domínio urbano supramunicipal, considerados como o conjunto de bens públicos de uso comum e especial, de propriedade dos estados-membros ou da União, bem como de outras pessoas jurídicas de direito público que desempenhem funções socioeconômicas de relevância local; e (3) domínio urbano impróprio, incluídos aí os bens pessoas jurídicas de direito privado essenciais à prestação de serviços públicos no sistema urbano, passando a sofrer a incidência de um regime análogo ao que recai sobre o domínio público urbano (MARRARA, 2007. p. 158-159).

pois facilita a circulação de pessoas, bens e serviços pelo sistema urbano (MARRARA, 2007. p. 189).

Essa infra-estrutura urbana⁴⁶, definida a partir do conceito de domínio urbano é composta por: (a) propriedade urbana em sentido amplo, incluindo o conjunto de edificações, tal como as habitações e os edifícios nos quais se desenvolvem atividades domésticas ou produtivas, comerciais ou industriais; (b) o domínio público urbano, incluindo os bens públicos e privados criados para atender às necessidades coletivas instrumentais dos cidadãos, que dão suporte ao cumprimento da função social da cidade e as inúmeras relações socioeconômicas e jurídicas (MARRARA, 2007. p. 162-164).

Entretanto, ainda que os equipamentos e serviços sejam a base para o direito à cidade, sua oferta, sem uma política de planejamento urbano, não garante o bem-estar e a justa distribuição de benefícios⁴⁷.

Cabe observar que essa política – que compreende o planejamento e gestão do ambiente, do patrimônio e da população local para realização das funções sociais das cidades em favor do bem-estar da comunidade – não depende apenas do Município, mas de uma ação conjunta dos entes locais, estadual e federal (MARRARA, 2007. p. 183), uma vez que o Município exerce o poder de polícia subordinado a múltiplas cadeias normativas⁴⁸.

⁴⁶ Marrara (2007, p. 182), em livro que trata especificamente sobre o assunto, conceitua infra-estrutura como termo empregado “genericamente para indicar, no direito, qualquer equipamento ou rede que seja suporte concreto à prestação, em sentido amplo, de serviços privados ou públicos, fora ou dentro da cidade. Há infra-estruturas gerais e infra-estruturas urbanas, O mobiliário urbano nada mais é que espécie dessas últimas. De modo mais restrito, o mobiliário urbano é conceito que inclui os equipamentos públicos e as redes de infra-estrutura sujeitas a um regime publicístico especial por força das funções socioeconômicas (ou sociais em sentido amplo que estes objetos exercem no sistema urbano”.

⁴⁷ Não bastará, no entanto, o acesso a qualquer tipo de serviço, mas tão somente a serviços de qualidade, aptos a atenderem aos interesses e às necessidades da população local (art. 2º, V). Ainda que a concretização dessas políticas dependa de tempo e recursos orçamentários, tais políticas deverão ser balizadas pela isonomia e, por isso, em nenhum momento será possível distribuir de modo desigual os benefícios e, também, os ônus decorrentes do processo de desenvolvimento urbano e de urbanização (art. 2º, IX) (MARRARA, 2007. p. 249)

⁴⁸ Sobre o domínio urbano municipal, o poder de gestão do Município é pleno, balizando-se unicamente pelo respeito à afetação dos bens, às suas funções sociais e aos princípios da ordem econômica, bem como aos princípios da isonomia material entre os utentes, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, que englobam neste caso o poder de planejamento, conservação, uso e modificação. Já sobre os bens do domínio urbano supramunicipal e impróprio podem os órgãos locais exercer alguns poderes de controle, decorrentes do poder de polícia, que permitem o estabelecimento de diretrizes de planejamento, a realização de atividades de cadastramento e registro de bens, assim como a fiscalização da relação que se estabelece entre esses bens e o sistema urbano, verificando o cumprimento de posturas ambientais e urbanísticas. O poder de gestão municipal deverá

Considerando a importância das infra-estruturas para o bem-estar dos cidadãos, e os processos de globalização, Marrara (2007) propõe que o planejamento das cidades seja realizado a partir do conceito de cidades coerentes (*connected cities*) proposto pelo Conselho Europeu de Urbanistas na Nova Carta de Atenas (1998)⁴⁹.

A cidade coerente (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2003) compreende uma variedade de mecanismos de diferentes escalas, ligando no meio ambiente construído, diversas funções urbanas, redes de infra-estrutura, informação e tecnologias de informação⁵⁰. Nesse contexto são identificados os seguintes elementos, considerados como cruciais, para que o planejamento urbano eficaz:

(a) equilíbrio social, respondendo a anseios coletivos de uma sociedade multicultural, sem desconsiderar os diferentes interesses individuais, minimizando diferenças econômicas e oportunizando serviços e infra-estrutura aos cidadãos;

(b) conexão econômica, através da indução de um sistema financeiro eficiente e produtivo para criação de emprego e renda, assegurando competitividade no plano global;

(c) conectividade ambiental, permitindo sempre que possível o contato com elementos naturais, além de envidar esforços para: (1) a utilização racional de recursos naturais; (2) o combate à poluição; (3) o consumo eficiente; e (4) a prevenção de desastres naturais.

Desse modo, o planejamento do território, e das áreas de domínio público urbano, deve levar em consideração aspectos sociais, econômicos e

manter-se sob os limites espaciais do sistema urbano, não devendo produzir efeitos extraterritoriais ou prejudiciais aos interesses públicos dos entes políticos maiores (MARRARA, 2007. p. 229-231). Da mesma forma as propriedades privadas são reguladas pelo poder de polícia, que tem por escopo verificar o cumprimento da função social da propriedade em prol da concretização das funções sociais da propriedade. Nesse sentido conclui Marrara (2007. p. 342-344)

⁴⁹ O conceito de cidades coerentes foi aprimorado, e, em 2003, foi lançando o documento "A visão do conselho europeu de urbanistas (CEU) sobre as cidades no século XXI", votado à realidade europeia, mas de grande valia para entendermos os desafios da organização (e definição) das cidades em países em desenvolvimento, uma vez que leva em consideração os efeitos externos no planejamento e gestão local. Nesse mesmo sentido ver Marrara (2007. p. 249).

⁵⁰ Disponível em: <http://www.ceu-ectp.org/e/athens/>. Acesso em: 3 mar 2008.

ambientais. Essa determinação muito se aproxima do conceito de cidades sustentáveis, que passamos a tratar a seguir.

2.2 CIDADES SUSTENTÁVEIS E QUALIDADE DE VIDA

Para analisarmos o conceito de cidades sustentáveis presente na Lei n. 10257/2001 (art. 2º, I), necessário se faz entender também seus pressupostos. O conceito de cidade empregado no Estatuto da Cidade já foi por nós analisado em item anterior, tendo sido também por nós estabelecido que nosso objeto de análise está restrito à porção do território sob domínio público urbano. Resta-nos ainda analisar o que entendemos por sustentável e qual a relevância desse conceito para trabalharmos a proteção jurídica da vegetação localizada no domínio público urbano.

O conceito de sustentabilidade, que norteia a discussão contemporânea do direito urbanístico, é inspirado no Direito Ambiental, mais precisamente no conceito de desenvolvimento sustentável.

Ainda que o tratamento das cidades como ecossistema e, como uma preocupação ambiental, seja recente, ao considerarmos o contexto do desenvolvimento do movimento ambiental, não podemos nos esquecer que esse debate surge justamente nas cidades e em razão das cidades.

Foram justamente as condições econômicas, sociais e políticas surgidas com as cidades que possibilitaram o desenvolvimento científico-tecnológico, e sua potencialização com o advento da revolução industrial⁵¹. É na cidade, que

⁵¹ Com o advento da revolução industrial, não somente os processos físicos de alteração do meio se tornam mais acelerados, mas constata-se uma mudança radical da relação do homem com o meio. A sobrevivência do homem passa a ser relativamente independente da natureza e a agricultura deixa de ser a atividade de maior destaque para as sociedades. No entanto, identificar a Revolução Industrial como ponto de ruptura desse período não significa dizer que essas modificações ocorreram da noite para o dia. Em verdade, os subsídios para essa transformação não são apenas anteriores, mas foram essenciais para que a Revolução Industrial se realizasse. Um dos elementos apontado como fio condutor de tal mudança é a dessacralização da natureza pelo domínio das religiões judaico-cristãs no mundo ocidental. Após esse primeiro distanciamento da natureza, descobertas no plano científico (como as operadas por Copérnico, Galileu, e Descartes) deram continuidade a esse processo de distanciamento, deixando a natureza como elemento dissociado e coisificado, concretizando o paradigma antropocêntrico. O Direito, conseqüentemente, passa a regular a realidade a partir

surge como elemento oposto ao que é natural, que se originam os problemas, as ideologias e as tentativas de solução para os riscos à própria manutenção da vida humana na Terra⁵².

É somente em razão da sistematização de conhecimentos sobre o funcionamento dos sistemas naturais, através da ecologia, que a sociedade moderna passa a conceber a natureza a partir da concepção de ecossistema⁵³. A combinação desses conhecimentos com efeitos adversos decorrentes da manipulação do ambiente em escala industrial e pelas guerras⁵⁴, amplamente divulgados pelos meios de comunicação, além sucessivas crises econômicas relacionadas ao uso de recursos não-renováveis, que dá origem ao movimento ambientalista⁵⁵, preocupado com a deterioração da qualidade de vida pelo crescimento econômico, não apenas em nível nacional, mas global.

desses pressupostos, sobretudo com a criação de regras para a proteção da propriedade privada, direito absoluto, tornando possível a livre disposição dos recursos nela existentes, que permite a circulação da riqueza e a produção de bens (OST, 1995).

⁵² Ulrich Beck (1998) explica que na modernidade avançada o crescimento econômico acompanha a produção dos riscos. Com os avanços das forças produtivas e da tecnologia foi possível reduzir e excluir a miséria material autêntica em grande parte do mundo, possibilitando a discussão dos efeitos adversos do desenvolvimento que representam uma potencial auto-ameaça à vida humana. No entanto, devido à extensão e complexidade desses riscos, o conhecimento racional humano (ciências naturais e sociais) não consegue prever e contabilizar todas as possíveis interações e efeitos futuros, criando uma sensação de ausência de perigo. Apesar dessa fragilidade das ciências, considera o autor que continua sendo esta um instrumento válido para que a sociedade, formada por grupos que sofrem mais ou menos intensamente esses riscos, possa utilizar como referencial para ponderar se quer assumir o risco. Assim, para o autor, a opinião pública, através de elementos racionais ou não, passa a analisar, na modernidade avançada, quais os riscos que pretende assumir para manter o processo de desenvolvimento.

⁵³ Para a ecologia, o conceito de ecossistema é dogmático, sendo definido como um sistema biológico por um conjunto de organismo que vivem juntos (biocenose) que são indissociáveis a um fragmento da biosfera que fornecesse a esses organismos elementos indispensáveis à sua manutenção da vida (biótopo). Em razão da complexidade dessas relações, os ecossistemas são também sistemas compartimentados, nos quais os processos que ali se desenvolvem não são necessariamente conhecidos. São também sistemas abertos que mantêm intercâmbios de matéria e de energia com o meio, tendendo a um estado estável, no qual a composição de diversos elementos do sistema permanece constante a despeito da existência de processos irreversíveis, assim como a importação e exportação de matéria (DAJOZ, 2005. p. 243-244).

⁵⁴ “A amplitude dos desastres ecológicos começou a ser percebida pelo meio acadêmico e pela opinião pública durante os anos 60 e 70. Mas, em 1962, o trabalho de Rachel Carson, com a publicação do livro *A primavera silenciosa* [(*Silent Spring*)], causa mais impacto na opinião pública do que na academia. Nessa obra, a autora esclarece sobre os efeitos dos agrotóxicos para a cadeia alimentar”. Outra obra que causou grande impacto para a discussão do desenvolvimento sustentável foi o e pelo Relatório *Limits to Growth* (Limites ao crescimento) elaborado pelo Clube de Roma. Sua “tônica central era demonstrar a inviabilidade do modelo de progresso industrial [e] apregoava a tese do desenvolvimento zero” (PIRES, 2003. p. 376-377).

⁵⁵ A história do movimento ambientalista é vista sob diferentes enfoques por autores de países em desenvolvimento e desenvolvidos. No entanto, os autores acordam no sentido que o que se

No plano jurídico, o principal reflexo de uma tentativa de conciliar o crescimento econômico e proteção ao meio ambiente é o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, composto por dois elementos, igualmente nebulosos: desenvolvimento⁵⁶ e sustentabilidade⁵⁷.

O desenvolvimento sustentável é termo corrente em grande parte dos discursos na atualidade, bem como é objeto de uma miríade de estudos, por vezes contraditórios, o que praticamente inviabiliza a definição de seu conteúdo (CAMARGO, 2003. p. 71). Alguns autores, inclusive chegam a considerá-lo uma utopia ou imbróglio (COSTA, 1997. p. 83).

No campo jurídico, o conceito de desenvolvimento sustentável – utilizado como referencial neste trabalho – é o definido a partir das declarações

entende por movimento ambientalista é um conjunto de grupos com motivações e abordagens bastante diversificadas, mas que se (re)encontra dependente de um ambiente que possui limites, e sem o qual a humanidade não dispõe de condições adequadas de vida. Para uma análise aprofundada do tema ver: McCORMICK, 1992; e SANTILLI, 2005.

⁵⁶ Segundo José Elida da Veiga (2006), existem três definições comuns ao conceito de desenvolvimento: (a) como sinônimo de crescimento; (b) como ilusão, mito ou manipulação ideológica; e (c) como elemento promotor da liberdade. Para a primeira concepção, não havia diferença entre o crescimento econômico e o desenvolvimento, uma vez que todos os países desenvolvidos tinham ficado ricos com a Revolução Industrial, permanecendo pobres os pouco ou não-industrializados. Esta começa a ser contestada a partir da década de 50, quando países em desenvolvimento se industrializaram, mas não conseguiram se desenvolver, isto é, não apresentaram o mesmo resultado no enriquecimento da população, ou na melhoria no acesso a serviços de saúde e educação. Já a segunda corrente, que entende o desenvolvimento como um mito. Consideram seus defensores que não é apenas o desenvolvimento econômico e a industrialização que promoverão o desenvolvimento, pois há diferenças histórico-culturais de cada país, interferindo em dois fatores que são chaves para o desenvolvimento: crescimento demográfico e avanços científico-tecnológicos. Por fim, a terceira corrente, considera que desenvolvimento deve ser entendido como a expansão gradual de liberdades, não podendo o crescimento econômico ser entendido como o desenvolvimento, que consiste na eliminação de tudo que limita as escolhas e oportunidades das pessoas, sendo o crescimento econômico meio e não fim para que se atinja tal objetivo. Assim, se a liberdade é meio e fim do desenvolvimento se faz necessário retirar os entraves à liberdade. Em nosso entendimento a terceira corrente é a que melhor corresponde às diretrizes da política urbana brasileira, estabelecidas no Estatuto da Cidade, sendo a definição de desenvolvimento adotada neste trabalho.

⁵⁷ O conceito de sustentabilidade, segundo Marcionila Fernandes (2006. p. 133), proveniente da biologia é entendido como a utilização de instrumentos para prolongar a durabilidade dos ecossistemas no tempo. No entanto, como o objetivo da biologia é o estudo de seres vivos não humanos, a aplicabilidade do conceito não relaciona os problemas ambientais com as relações sociais. No mesmo sentido Cecilia Mello critica (2006. p. 50-51) a dimensão técnica naturalista do conceito, de inspiração malthusiana, baseado no conceito de capacidade de suporte [ou carga], que faz referência no número de pessoas que um determinado território é capaz de manter por tempo indeterminado. A noção de que há um limite absoluto inscrito na natureza ignora, porém: (1) a incerteza científica sobre os limites da Terra; e (2) os embates políticos, dimensionados a partir de sistemas simbólicos e opções políticas e econômicas, diferentes e conflitantes entre si. Assim, qualquer noção de limite só tem significado como efeito concernente à relação entre as sociedades humanas e seu meio natural, que é, em última instância, definida pelo modelo de desenvolvimento escolhido por essas sociedades.

internacionais, notadamente, o presente na Agenda 21. Entretanto, a construção desse conceito lhe é anterior.

O debate em torno desse conceito tem início em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo, evento que oficializou o surgimento de uma preocupação internacional sobre os problemas decorrentes dos impactos ambientais experimentados por diversas nações⁵⁸. Nessa conferência evidenciou-se a grande diferença entre os países ricos e pobres na visão do problema ambiental⁵⁹.

Buscando uma alternativa ao impasse, em 1980, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Fundo da Vida Selvagem, lançou o documento *World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development* (Estratégia Mundial para a Conservação: conservação dos recursos vivos para o desenvolvimento sustentável)⁶⁰. Esse

⁵⁸ A declaração resultante dessa conferência materializou o debate sobre o meio ambiente humano, enfocando a relação entre a sociedade e problemas ambientais, na busca de encontrar “princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente”. Essa é a conclusão que se pode extrair do primeiro item da Declaração de Estocolmo, que transcrevemos: [o] homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. A longa e difícil evolução da raça humana no planeta levou-a a um estágio em que, com o rápido progresso da ciência e da tecnologia, conquistou o poder de transformar de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes o meio ambiente. Natural ou criado pelo homem é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida.

⁵⁹ Se de um lado os países do norte, em sua maioria, defendiam medidas estatizantes na exploração econômica, sobretudo no que se refere à exploração dos recursos naturais, os países em desenvolvimento almejavam atingir os mesmos níveis de desenvolvimento e crescimento econômico dos países desenvolvidos, mesmo que implicassem em alterações adversas e significativas ao meio ambiente.

⁶⁰ O termo desenvolvimento sustentável foi primeiramente divulgado por Robert Allen no artigo *How to save the world* (Como salvar o mundo) (CAMARGO, 2003. p. 67). Outros documentos anteriores contribuíram para esse debate: (1) o relatório Fountex (1971), resultante da reunião preparatória para a conferência de Estocolmo foi muito importante para a constituição de uma agenda sobre meio ambiente, uma vez que rejeitou a polarização entre meio ambiente e desenvolvimento econômico (CARVALHO, 2006. p. 197); (2) o surgimento do termo ecodesenvolvimento (teoria criada por Ignacy Sachs em 1973), propondo uma alternativa à concepção clássica de desenvolvimento, abordando prioritariamente a questão da educação, da participação, da preservação dos recursos naturais juntamente com a satisfação das necessidades básicas (BELLEN, 2007. p. 21); e (3) a Declaração de Cocoyok (México, 1974) que inova no debate ao considerar que o crescimento demográfico é decorrente da falta de recursos em alguns países e que destruição ambiental ocorre tanto pelo consumo excessivo de países desenvolvidos como da pobreza (BELLEN, 2007. p. 22). A partir daí passa-se a reconhecer explicitamente que os grandes problemas ambientais urbanos e de distribuição dos recursos naturais são causados principalmente pelos países industrializados do centro (CARVALHO, 2006. p. 198).

documento afirma que a conservação da natureza não pode ser alcançada sem o desenvolvimento necessário para aliviar a pobreza e a miséria.

Entretanto, essa nova abordagem ganhou maior destaque e notoriedade com a edição do relatório *Our common future* (Nosso futuro comum), ou relatório Brundtland. Para este documento “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (WCED, 1987. p. 43). Essa definição contém dois conceitos-chave: (a) o conceito de necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; e (b) a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõem ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades das futuras gerações.

Conforme observa Camargo (2003. p. 68-69) esse relatório apresenta uma visão complexa dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global, evidenciando a interdependência entre economia, ecologia, tecnologia, sociedade e política para o desenvolvimento sustentável, bem como de postura ética, caracterizada pela responsabilidade intra e intergeracional. Essa abordagem admite que a solução dos problemas ambientais pode ser conseguida por meio de medidas tecnológicas, financeiras e institucionais, sem questionar o modelo econômico vigente⁶¹.

⁶¹ No plano econômico, três são os posicionamentos que trabalham a questão o enfoque ambiental: (a) economia neoclássica; (b) a economia ecológica; e (c) a economia ambiental. Para a primeira corrente não existe dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, pois “o crescimento econômico só prejudica o meio ambiente até um determinado patamar de riqueza aferida pela renda per capita. A partir dele, a tendência seria inversa, fazendo com que o crescimento passasse a melhorar a qualidade ambiental” (VEIGA, 2006. p. 109-110). Já para a economia ecológica, é inviável o crescimento econômico ilimitado sobre uma base de recursos limitados, baseados nas leis de termodinâmica (entropia). A única alternativa para o desenvolvimento, neste caso, seria a melhoria qualitativa e não quantitativa da economia. A economia ambiental, adotada pela Comissão Brundtland, pode ser analisada a partir de dois enfoques da sustentabilidade: fraca e forte. Na primeira a finitude de recursos naturais não constitui obstáculo à expansão da economia no logo prazo, pois poderão ser substituídos graças ao progresso científico tecnológico (VEIGA, 2006. p. 122). Já os autores que sustentam a segunda abordagem, menos confiantes na tecnologia, consideram necessário adotar padrões mais rígidos no controle dos recursos ambientais. Para tanto, utilizam como forma de gerenciamento o sistema de preços, já reconhecidamente imperfeito para valorar as diferentes dimensões do meio ambiente, pois nem todos os elementos são adequadamente traduzidos em valores de mercado (falhas de mercado). Para suprir essa lacuna devem ser adotadas técnicas de valoração, aferidas através de uma relação de custo-benefício em função à alteração do bem-estar. Nesse sentido, para a sociedade, o valor de uma mudança ambiental é avaliado a partir da relação entre a disposição a pagar por esse dano e da disposição a aceitar algo como compensação (VEIGA, 2006. p. 125). Entendemos que o ordenamento

Vale ressaltar que o estabelecimento desse conceito, ainda que vago – e justamente por essa razão – permitiu que ambientalistas e desenvolvimentistas estabelecessem, ao menos formalmente, uma possibilidade de diálogo.

Mesmo que haja uma miríade de definições sobre o termo desenvolvimento sustentável, podemos extrair três elementos básicos do conceito acima apresentado, e que passam a fazer parte de toda e qualquer política sustentável institucional: eficiência, equidade e prudência ecológica (CARVALHO, 2006. p. 202-203; BELLEN, 2007. p. 25). Esses são os conceitos utilizados, por exemplo, na Nova Carta de Atenas, para definir as diretrizes de cidades coerentes, que já tratamos acima.

Concordamos com Cecília Mello (2006. p. 62-63) que a noção de desenvolvimento sustentável está pautada no pressuposto que existem limites absolutos inscritos na natureza contra os quais se confronta o desenvolvimento, devendo estes serem gerenciados, buscando-se uma maneira, um modelo ou uma técnica capaz de criar condições para a superação desta oposição. No entanto, justamente em razão da fluidez do conceito apresentado pela Comissão, de caráter político, não há consenso de como esse novo padrão de desenvolvimento deve ser operacionalizado ou medido (BANERJEE, 2006. p. 82-83).

Algumas metodologias de gerenciamento foram propostas para verificação do impacto do desenvolvimento no ecossistema, como por exemplo, a *ecological footprint* (pegada ecológica)⁶². No entanto, nenhuma delas aborda de forma integral as complexidades do debate ambiental contemporâneo, tendo por base primariamente o impacto do ser humano sobre o meio, a partir de uma perspectiva quantitativa e biológica, criada para a análise de ecossistemas não humanos, como ocorre com a quase totalidade de estudos da ecologia.

Nesse contexto, apesar de fazerem parte do ecossistema global, as cidades nem sempre foram elementos considerados na temática ambiental; ou quando assim o eram, recebiam interpretações reducionistas, sendo

jurídico brasileiro utiliza o conceito de sustentabilidade fraca na proteção do meio ambiente, sendo, portanto, este o conceito que utilizaremos neste trabalho.

⁶² Para um estudo detalhado sobre os indicadores de sustentabilidade existentes ver Bellen (2007).

interpretadas como “parasitas” do ecossistema⁶³ (DIAS, 1994. p. 24-25). Em verdade, essa concepção é marcada pelas ideologias que envolvem a relação homem-natureza, que põe em xeque a aparente neutralidade das ciências naturais.

Na história ocidental, a idéia de natureza contempla uma interpretação em cada momento histórico, inclusive no que se refere ao meio urbano. Segundo William Cronon (1996. p. 52, tradução livre)

a natureza será sempre um terreno de disputas. Nós nunca iremos parar de discutir sobre o seu significado, pois é justamente nesse terreno que os debates ocorrem. Isso não significa dizer que todas as visões sobre a natureza são igualmente boas, ou que nunca iremos tentar persuadir os outros de que uma dessas visões é melhor, mais verdadeira, mais justa ou mais bonita que as outras. Esta afirmativa simplesmente atesta que essa persuasão nunca irá ocorrer se todos concordarmos que essa natureza é decorrente de nossos pontos de vista.

Segundo Giulio Aragan (1992, p. 212), até a idade moderna a concepção de natureza⁶⁴ estava vinculada ao mito sagrado e era considerada em oposição à idéia de civilização, representada pela cidade, que era vista no período renascentista como sinônimo de civilidade, em oposição à rusticidade do campo e à brutalidade da natureza.

O esmero, simetria e padrões formais sempre foram a maneira caracteristicamente humana de indicar a separação entre cultura e natureza. Mas a tendência para o cultivo uniforme parece, no mínimo, ter aumentado no início do período moderno (THOMAS, 1988. p. 305).

Se essa era uma característica marcante nos séculos XVI e XVII, isto é, se buscar impor a ordem humana ao mundo natural desordenado, posteriormente, a relação do ser humano com o selvagem (*wilderness*) passa a se alterar.

⁶³ Por muito tempo questões urbanísticas desconsideraram aspectos ambientais, assim entendidos como resultantes do pensamento inicial, e preservacionista, do movimento ambiental. Essas duas correntes de pensamento começam a se fundir com a noção de interdependência das nações e a própria construção do conceito de desenvolvimento sustentável. No Brasil, as pontes de conexão ainda estão sendo trabalhadas sobre a perspectiva do desenvolvimento sustentável das cidades.

⁶⁴ Como ressalta Maurício Waldman (2006. p. 116) “paisagens usualmente apontadas (...) como ‘naturais’ correspondem a áreas extensamente manipuladas pelos homens, ainda que raramente o papel das populações tradicionais seja levado em conta. Tal veredicto decorre do fato de o pensamento ocidental, introjetando como válida exclusivamente a sua modalidade de transformação da natureza, ter recusado legitimidade, quanto à ocupação do espaço, para os entendimentos pautados pelas sociedades diferentes da sua”.

A deterioração do meio urbano leva a uma valorização do campo e da natureza, surgindo uma preocupação em fazer com que esta integre a cidade. Entretanto, essa necessidade está mais ligada a aspectos estéticos e culturais, a partir de uma visão fragmentada da realidade.

Somente no século XX, com o surgimento da ecologia e do movimento ambientalista, a questão do meio ambiente urbano passa a ser tratada de forma global, relacionada à interação homem-sociedade-natureza, como já acima observado neste trabalho.

No meio urbano, a concepção da inter-relação do homem com o meio ambiente é tratada inicialmente por Robert Park, um dos fundadores da Escola de Chicago. Entretanto, conforme ressalta Maria Marcondes (1999. p. 43) “a ecologia humana [pautada na teoria de Park] pouco contribuiu para o avanço das questões ambientais ao focar o debate da relação entre homem e meio ambiente na vertente d[o] [...] determinismo social”.

Nesse período as atenções da ecologia estavam voltadas para o meio não urbano, para o estudo das leis da natureza, aplicáveis à flora e à fauna, e não aos seres humanos. O primeiro trabalho nessa área que passou a considerar a interferência do aspecto econômico foi o de Eugene Odum (2004). Posteriormente, em 1970, foi criado o Programa das Nações Unidas “Homem e Biosfera”, que passa a desenvolver pesquisas sobre ecossistemas urbanos, inaugurando uma série de estudos sobre o meio ambiente urbano⁶⁵.

Ao menos no plano normativo, essa visão perde força, ao tratarmos da relação do meio ambiente com e nos assentamentos humanos a partir do surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, em 1987, e da assinatura por diversos países dos documentos produzidos na Cúpula da Terra (1992), bem como na segunda Conferência sobre assentamentos humanos,

⁶⁵ Atualmente, o presente programa desenvolve pesquisas de cunho interdisciplinar sobre a proteção e perda da biodiversidade no planeta. Na atualidade, o interesse pela ecologia urbana pode ser entendido sob quatro perspectivas: (1) a atividade urbana ocorre de forma concentrada, pois mesmo quando as pessoas vivem em áreas classificadas como rurais, suas atividades produtivas estão geralmente ligadas a centros urbanos; (2) atividade humana domina os ecossistemas existentes no planeta, ainda que não sejam muito populosos, pois o impacto antrópico, na atualidade, é um elemento inevitável no estudo da ecologia; (3) qualquer modelo moderno da ecologia deve levar em consideração o impacto humano para que possa ser utilizado como um instrumento de previsão; e (4) desenvolver um melhor entendimento dos processos ecológicos que ocorrem na paisagem urbana podem ser de grande valia para aqueles profissionais encarregados para resolver problemas sociais inerentes à vida urbana (LORD; STRAUSS; TOFFLER, 2002. f. 5).

realizada em 1996. Nesses documentos, os seres humanos são considerados como centro de suas preocupações, devendo os assentamentos humanos serem planejados a partir da consideração da interdependência de elementos econômicos, sociais e ambientais.

Portanto, sob a ótica contemporânea do direito ambiental, o meio ambiente passa a ser concebido de maneira holística, sendo dado destaque a todas as suas dimensões. Segundo José Afonso da Silva (2003. p. 20) o

meio ambiente é [...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

A partir desse conceito podemos identificar três dimensões do meio ambiente: (a) meio ambiente artificial; (b) meio ambiente cultural; e (c) o meio ambiente natural ou físico. Essa definição, em nossa opinião, ainda que seja bastante utilizada pela doutrina, e que sirva de base teórica para conceituar a área de abrangência de normas urbanístico-ambientais, possui efeitos meramente didáticos, e não guarda correspondência com a norma constitucional.

Concordamos com José Afonso da Silva (2003) e Juliana Santilli (2005) que, a partir da Constituição, que adotou uma concepção unitária⁶⁶ de meio ambiente, este somente pode ser entendido a partir de uma interpretação humana multicultural⁶⁷.

Portanto, ante ao aspecto difuso, global, complexo e interdependente das questões socioambientais não há que se considerar as cidades como independentes do meio no qual estão inseridas ou espaços desprovidos de elementos naturais. Entretanto, não é pelo fato de fazerem parte de ecossistemas, que devem tais áreas ser tratadas de maneira indistinta, como se as atividades humanas não fossem um elemento diferencial.

Conforme destaca Genebaldo Dias (2002. p. 39)

⁶⁶ No mesmo sentido ressalta Ulrich Beck (1998. p. 90) que a consequência central é que na modernidade avançada a sociedade com seus sistemas parciais (economia, política, família e cultura) já não é mais capaz de compreender de forma autônoma a natureza. Os problemas do meio ambiente não são problemas de entorno, mas (em sua gênese e consequências) problemas sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua referência ao mundo e da realidade, de seu ordenamento econômico, cultural e político.

⁶⁷ Adotamos a definição de multiculturalismo proposta por Boaventura Souza Santos (1997) em seu artigo intitulado "Por uma concepção multicultural de direitos".

[...] o ambiente urbano difere drasticamente do ambiente rural. As cidades são o local onde a espécie humana impõe o seu maior impacto sobre a natureza, alterando-a drasticamente, criando um novo ambiente com demandas únicas [...] As relações entre o ser humano e o ambiente urbano são extremamente complexas e é impossível separar um do outro, com suas centenas de processos e atores. Daí a necessidade de visualizá-lo como um sistema. [De várias] formas as cidades são como qualquer sistema natural: todas as partes de uma cidade são interligadas e interdependentes. Uma mudança em uma parte da cidade resulta em mudanças em outras [...] Outra diferença entre os socioecossistemas⁶⁸ urbanos e os ecossistemas naturais [...] é que as mudanças induzidas pelo ser humano ocorrem mais rapidamente e geralmente são mais difíceis de serem revertidas.

Ao fazer uma análise do meio urbano, o referido autor conceitua as cidades como

sistemas abertos⁶⁹ altamente dependentes de outros ecossistemas do seu entorno, nos quais interagem por meio de fluxos e trocas. Do ponto de vista biológico, os socioecossistemas urbanos exibem uma baixíssima produtividade, logo são altamente dependentes de outros sistemas (DIAS, 2002. p. 41).

Por outro lado, “do ponto de vista social, os socioecossistemas concentram uma alta produtividade de informações, conhecimento, criatividade, cultura, tecnologia e indústria, dentre outros, que exportam para outros ecossistemas” (DIAS, 2002. p. 41).

Há forte relação de interdependência entre cidades e áreas não urbanas, mas que de forma alguma podem ser vistas de maneira homogênea, pois estão ligadas a modelos de desenvolvimento e diversos padrões de ordem sócio-cultural. Em síntese, a cidade, do ponto de vista ambiental, ou seja, o meio ambiente urbano pode ser entendido como resultante

de forças representadas pelos fatores políticos, geográficos, econômicos e sociais, que colocam a figura humana em uma situação

⁶⁸ Segundo o autor, devido aos fortes laços entre os aspectos sócio-culturais e ambientais existentes no meio urbano, as cidades são socioecossistemas, uma vez que possuem uma dinâmica particular em decorrência da atividade humana intensa. “sua característica singular é o seu humanismo, com todos aqueles aspectos tangíveis e intangíveis inerentes à população humana. Na verdade, são esses aspectos que conferem singularidade desses sistemas, os quais são difíceis de qualificar e muito mais difíceis de quantificar (como o sentimento de identidade, de pertinência, considerações estéticas, satisfação no trabalho, sentimento de segurança, comportamento criativo e outros). Negligenciar esses aspectos importantes para a qualidade ambiental e para a qualidade de experiência humana pode levar a interpretações e conclusões errôneas e, portanto, a planejamentos e manejos inadequados e/ou indesejáveis”. (DIAS, 2002. p. 41-42).

⁶⁹ “Elas são sistemas abertos, pois, conforme a segunda lei da termodinâmica (a lei da entropia), todo o sistema fechado está condenado à desintegração, à dispersão. Porém, um sistema aberto é capaz de renovar energia, sendo capaz de se auto-organizar, de se auto-defender” (SÉGUIN, 2005. p. 53)

de perfeita correspondência com esses fatores e surge da própria necessidade do homem, como animal social, de proteção, transformando o ser, dito civilizado, em um organizador de espaços (LOBO apud SÉGUIN, 2005. p. 53).

Essas particularidades, ao se tratar do meio ambiente urbano, estão presentes também no ordenamento jurídico brasileiro, em clara sintonia com os documentos internacionais relacionados à temática, e não se confundem ou se limitam ao conceito jurídico-administrativo de urbano.

Além da Constituição tutelar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio a qualidade de vida como um direito fundamental (art. 225), o Estatuto da Cidade (Lei n. 10 257, de 10 de julho de 2001), faz clara relação entre proteção ambiental e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como entre a inter-relação entre o urbano e suas áreas circunvizinhas (CARRERA, 2005. p. 21).

Devido a sua importância social e ecológica, cidade é um bem ambiental, que, por sua vez, é definido como

toda coisa, material ou imaterial que, relacionando-se com o homem, traz-lhe um benefício referente (1) à preservação da vida; (2) ao seu bem-estar, à saúde e à segurança, ou, mais propriamente, à sadia qualidade de vida (MARQUES, 2005. p. 97).

No Brasil, o direito às cidades sustentáveis é uma das diretrizes gerais da política urbana, sendo entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I da Lei n. 10 257/2001).

Ainda que todos os entes federados sejam responsáveis pela salvaguarda do meio ambiente, o Município tem papel determinante na regulação do uso do solo e das atividades urbanas em prol da proteção do meio ambiente urbano, através do cumprimento das funções sociais da cidade. De fato, a proteção do meio ambiente em sentido amplo é global, mas alguns elementos podem ser adereçados em nível local, como o uso e parcelamento do solo urbano, e a proteção à vegetação urbana, com conseqüente melhoria na condição de oferta de infra-estruturas e serviços aos habitantes de assentamentos humanos.

É nesse contexto que a Agenda 21 e a Agenda *Habitat* passam a trabalhar com a noção de assentamentos humanos sustentáveis. Segundo Daniella Dias (2005, p. 51)

[o] Programa [*Habitat II* ou Agenda *Habitat*] entende a necessidade de realização de crescimento econômico por meio da utilização racional do meio ambiente e de seus recursos naturais, como a melhor forma de extinguir os problemas urbanos e assegurar o acesso à habitação em condições dignas. Sustentabilidade dos espaços urbanos demanda integração entre desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, proteção ao meio ambiente, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento de forma a se adquirir a estabilidade e paz mundiais, consolidada sob perspectiva ética e espiritual.

Esse conceito reflete uma a necessidade dos administradores públicos atentarem para limites ecológicos que permitam a manutenção e melhora da qualidade de vida nos centros urbanos, que não poderá realizar-se sem o atendimento de necessidades básicas⁷⁰, sobretudo da porção da população em áreas de assentamento precário, dentro e fora de áreas delimitadas administrativamente como urbanas⁷¹.

Manuel Naredo e Salvador Rueda (2007), acrescentam que as medidas de fomento à melhoria da qualidade de vida, para que sejam consideradas sustentáveis, devem sempre levar em conta os seguintes elementos: (1) a necessidade de uma valoração adequada da variável “capital natural” e que esse mesmo capital possa contribuir para a própria conservação; e (2) todos os sistemas sustentáveis de produção em uma cidade precisam estar em perfeita coalizão.

Entretanto, aferir se tais recomendações estão sendo observadas não é tarefa fácil. Tal como ocorre com o conceito de desenvolvimento sustentável, não há consenso sobre o conteúdo da sustentabilidade urbana, ou os tipos de

⁷⁰ Ao tratar do conceito de necessidades básicas, utilizamos os pressupostos de Amartya Sen na obra “Desenvolvimento como liberdade” (2000).

⁷¹ É também sob essa perspectiva que as municipalidades européias firmaram a Declaração de Hannover, que estabelece os princípios e valores devem nortear a sustentabilidade em nível local: “estamos unidos pela sustentabilidade de garantir o bem-estar das gerações presentes e futuras. Assim sendo, trabalhamos para proporcionar maior justiça e equidade social, reduzir a pobreza e exclusão social e melhorar a saúde e o ambiente em geral. Valorizamos e respeitamos as diferenças culturais, religiosas, de raça, de idade e de sexo reconhecendo sua contribuição para a vitalidade social das cidades”. Disponível em: www.sustainable-cities.org/docroot/sustainablecities/han-call_portuguese.htm. Acesso em: 10 mar 2007.

instrumentos disponíveis para aferir tal desenvolvimento. Passemos então a analisar as principais proposições

Conforme destaca Francisco Carrera (2007. p. 7)

[o] desenvolvimento sustentável não significa somente a conservação dos nossos recursos naturais, mas, sobretudo um planejamento territorial, das áreas urbanas e rurais, um gerenciamento dos recursos naturais, um controle e estímulo às práticas culturais, à saúde, alimentação e, sobretudo qualidade de vida, com distribuição justa de renda *per capita*.

O mesmo autor (p. 45), baseando-se no documento denominado “cidades européias sustentáveis” destaca os seguintes princípios como de grande relevância para a compreensão e adaptação dos modelos de cidades sustentáveis: (a) princípio dos limites ambientais; (b) princípio da gestão da procura; (c) princípio da eficácia ambiental; e (d) princípio da equidade.

O primeiro princípio leva em consideração os limites e suportabilidades ambientais, tomando-se por fundamento o congestionamento e total descontrole dos sistemas ambientais da cidade, auxiliados pelo descontrole da gestão pública e ainda pela total falta de gerência e planejamento das políticas públicas para uma gestão racional dos recursos naturais da cidade. A sociedade humana necessita de serviços ambientais, mas como nem sempre é fácil estabelecer um limite para sua utilização, deve-se utilizar a prudência, materializada em nosso ordenamento jurídico pelo princípio da precaução.

De acordo com o princípio da gestão e da procura, os governos têm de regular os mercados e as atividades públicas, incluído aí o funcionamento das cidades, conciliando as aspirações da melhoria da qualidade de vida com a gestão de determinadas demandas sociais, sob o risco de satisfazê-las com em detrimento ao meio ambiente. A planificação social pode contribuir positivamente para encontrar um compromisso ótimo entre procuras contraditórias, conciliando os anseios da população local. Para que se atinja o princípio acima, deve-se buscar eficácia. O princípio da eficácia ambiental pauta-se pelo alcance do máximo benefício econômico por unidade de resíduo utilizada e de resíduo produzida.

O último princípio vinculado à sustentabilidade das cidades é a eqüidade, que consiste segundo Francisco Carrera (2007. p. 45) na

[...] distribuição eqüitativa de bens e serviços e das capacidades e oportunidades para o acesso aos mesmos [...] a solidariedade, como

princípio do desenvolvimento sustentável, implica o tratamento justo das pessoas desfavorecidas, assim como o tratamento justo das futuras gerações.

Outro elemento central na definição se uma cidade é sustentável (ou não) é a auto-suficiência. Uma das formas de medir essa característica é através da pegada ecológica, o mais conhecido indicador de sustentabilidade, inclusive para fins urbanos. A pegada ecológica para áreas urbanas foi desenvolvida por Rees e Wackernagel (DIAS, 2004. p. 31), e calcula o tamanho da área necessária para a satisfação das necessidades humanas.

Segundo esses autores, a pegada ecológica é a área correspondente de terra produtiva e ecossistemas aquáticos necessários para produzir por uma dada população, sob um determinado estilo de vida. Baseado neste conceito as cidades, se sustentam à custa da apropriação dos recursos utilizados e para assimilar os resíduos produzidos por uma dada população, sob um determinado estilo de vida [...] Essa abordagem veio trazer uma forma inédita e extremamente nítida e lúcida das implicações socioambientais induzidas pelos padrões de consumo e pelo metabolismo das atividades humanas, nos ecossistemas urbanos (DIAS, 2004. p. 31).

É obvio que os níveis de consumo variam até dentro do mesmo grupo social e segundo as condições da economia, bem como a partir de parâmetros ambientais, culturais e outros. Porém, de uma forma ou de outra, todos os segmentos da população provocam alguma alteração ao meio ambiente⁷².

Ao buscar qualidade de vida, a maior prioridade deve ser concebida à satisfação das necessidades básicas mínimas para a sobrevivência da população [...], contudo, estabelecer o que é necessidade mínima torna-se bastante complicado. Todos reconhecem que deve haver um mínimo de boa qualidade no meio ambiente para que os seres humanos possam não só sobreviver, mas também viver dignamente. Mas o que é boa qualidade ambiental? Cada pessoa tem cultural e psicologicamente uma percepção de qualidade de vida (CAMARGO, 2003. p. 83-84).

Assim, qualidade mínima de vida implica, nas cidades, em condições mínimas de consumo, infra-estrutura e qualidade ambiental. Entretanto, esse mínimo é variável entre diferentes camadas sociais, dentro de uma mesma cidade; entre cidades, regiões, e mesmo países. Por essa razão, ainda que imperfeita, “a pegada ecológica [...] representa uma abordagem mais precisa

⁷² Segundo pesquisa realizada pela organização não-governamental WWF – Brasil e o IBOPE Se todos no mundo adotassem o mesmo padrão de consumo das classes A e B brasileiras, seriam necessários três planetas Terra para repor os recursos naturais utilizados. Atualmente, segundo o relatório Planeta Vivo, da Rede WWF, a população mundial já consome em média 25% a mais do que a terra é capaz de repor. Para maiores informações sobre a pesquisa, conferir a íntegra da pesquisa disponível em: http://assets.wwf.org.br/downloads/fase_ibope_bus_wwf___relatorio_de_tabelas.pdf.

[dentre as atualmente existentes], uma vez que considera os elementos e padrões de consumo atual de uma dada população” (DIAS, 2004. p. 40).

se pensarmos em uma cidade industrial em termos holísticos podemos visualizá-la como um sistema em movimento que recebe fluxos unidimensionais de uma fonte de entrada e manda-os embora para o meio ambiente como saída [...] Cada recurso utilizado pela economia da cidade [...] é limitado tanto por suas fontes como por seus escoadouros (PALSULE, 2004. p. 46).

Por esta perspectiva, as cidades possuem uma pegada ecológica que compreende a própria cidade e áreas fora de seus limites. Dessa forma, muito dificilmente uma cidade será auto-suficiente, mas é possível criar mecanismos para que as cidades se tornem mais sustentáveis, especialmente quando os custos dessas medidas não são altos.

Rees (apud PORTNEY, 2003. p. 20) lista cinco áreas em que os prefeitos podem atuar para reduzir a pegada ecológica das cidades. Elas incluem: (a) o planejamento integrado para diminuir demandas por energia, (b) escolha de materiais específicos e padrões urbanísticos; (c) aumentar o uso de áreas verdes; (d) planejamento integrado de áreas abertas; (e) proteção da integridade de seu ecossistema local, buscando formas de desenvolvimento de baixo impacto.

Ante o exposto, podemos concluir que o conceito de cidades sustentáveis adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro difere um pouco das noções de sustentabilidade urbana adotados pela doutrina estrangeira. Em nosso país, a implementação do princípio das cidades sustentáveis está muito mais direcionada para a melhoria da estrutura urbana e à implementação do direito de propriedade e outros direitos sociais como o lazer e outros serviços públicos, do que com a idéia de auto-sustentação do meio urbano, ou, ao menos, a tentativa de alcançá-lo.

Porém, ao fazermos uma interpretação conjunta dos dispositivos, existentes na Constituição e no próprio estatuto da cidade, relacionados com a proteção ao meio ambiente e da qualidade e saneamento ambiental, a preocupação com os limites do ecossistema, sua capacidade de carga⁷³, encontra amparo.

⁷³ “Tentativas têm sido feitas para distinguir a máxima capacidade de carga e a capacidade ótima de carga, no qual a primeira se refere ao maior contingente populacional, teoricamente

Portanto, neste trabalho adotaremos uma perspectiva socioambiental na abordagem da proteção jurídica da vegetação urbana – considerada um dos elementos promotores da qualidade ambiental das cidades – por entendermos que não é possível outra abordagem se considerarmos o princípio das cidades sustentáveis.

Em verdade esse é o entendimento sustentado no texto apresentado pela coalizão de parcerias para a urbanização sustentável criada para acompanhar a implementação da Agenda 21 (2002, f. 6), apresentado em Johannesburgo, encontro internacional que teve por foco esse tema. Segundo o referido documento a urbanização sustentável é um processo dinâmico multidimensional, pois inclui não apenas a sustentabilidade ambiental, mas a social, econômica e político-institucional, coadunando o rural e o urbano, que engloba todos os tipos de assentamentos humanos, o que demanda uma postura pró-ativa no planejamento e administração do espaço.

No que se refere à relação entre urbanização sustentável e vegetação urbana, vários são os documentos internacionais que destacam que a existência do segundo no primeiro é elemento determinante na melhoria de condições de vida em assentamentos humanos.

As partes A e B do capítulo 11 da Agenda 21 fazem várias referências a urbanas e periurbanas, tanto relacionado à manutenção de florestas, bem como com o reflorestamento. Um dos pontos de destaque é o item A.11.13 (h) que possui a seguinte redação: “[e]stimular o desenvolvimento da silvicultura urbana para proporcionar vegetação aos estabelecimentos humanos urbanos, peri-urbanos e rurais com fins prazerosos, recreativos e produtivos e para proteger árvores e bosques”.

O parágrafo 11 da Declaração de Istambul (1996) estabelece a necessidade de “promoção da conservação, reabilitação e manutenção de

sustentável, que colocaria a Terra em grande nível de vulnerabilidade mesmo nos menores níveis de mudança ambiental. O ultimo termo é definido como uma população menor, ou mais desejável contingente populacional que seja menos suscetível a distúrbios ambientais. Obviamente, nem todos aceitam a tese de que a capacidade de carga é finita. Como discutiremos depois, alguns otimistas sugerem que a tecnologia torna possível, e mesmo provável, a expansão da capacidade de carga da Terra” (tradução livre de PORTNEY, 2003. p. 5).

monumentos, espaços abertos, paisagens e padrões de assentamento de valor histórico, cultural, arquitetônico, natural, religioso e espiritual”.

Os documentos “cidades européias sustentáveis”⁷⁴ e a “nova carta de Atenas”⁷⁵, seguindo o mesmo paradigma também destacam a relevância da vegetação para a construção de cidades sustentáveis e coerentes, respectivamente.

Segundo esses dois documentos a sustentabilidade urbana é um processo, que tem por base a configuração de uma sociedade de risco pós-moderna, que deve buscar soluções simples o suficiente para permitirem a participação democrática⁷⁶. Um dos aspectos fundamentais para a consecução desse processo é um planejamento territorial, que leve em conta os aspectos ecológicos, e o abandono de sistemas rígidos de uso e afetação do solo (GRUPO DE PERITOS SOBRE O AMBIENTE URBANO, 1996. f.12). Para tanto, um diagnóstico ambiental prévio a afetação do solo permite um processo de informação com viés democrático e um ordenamento do território eficaz.

Mas qual é a relação da sustentabilidade do uso do território, com a proteção da vegetação para este documento? É justamente, através de uma

⁷⁴ Neste documento – que tem por base o conceito de sustentabilidade do relatório Nosso Futuro Comum – a realização da agenda do desenvolvimento sustentável representa, visivelmente, novos desafios para a integração da política urbana numa perspectiva holística. Ainda que voltado para a realidade européia, nem sempre compatível com a realidade de cidades existentes no país, este documento traz algumas orientações da promoção do desenvolvimento sustentável no plano local. “[O] desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que presta serviços ambientais, sociais e econômicos de base a todos os moradores de uma comunidade sem ameaçar a viabilidade dos sistemas naturais, urbanos e sociais de que depende a prestação desses serviços” (GRUPO DE PERITOS SOBRE O AMBIENTE URBANO, 1996. f. 5)

⁷⁵ Vale ressaltar que ainda que estes não sejam documentos firmados pelos Estados Nacionais, mas elaborados a partir por especialistas, com ampla repercussão em todos os países, sobretudo no âmbito do planejamento urbano. Um exemplo dessa influência, vale destacar o papel que a Primeira Carta de Atenas teve no ordenamento das cidades no século XXI.

⁷⁶ Nesse sentido ressalta o relatório “o processo político de escolha democrática pode legitimar tanto os objetivos da sustentabilidade como os meios necessários para os atingir — desde que as pessoas tenham os conhecimentos necessários e estejam corretamente informadas sobre as conseqüências das suas opções. Muitos dos problemas relacionados com a falta de sustentabilidade só podem ser resolvidos se as pessoas aceitarem limitações às suas próprias liberdades. Essas limitações só são aceitáveis se as pessoas afetadas as puderem escolher ou, pelo menos, aceitar. O modelo político do ‘contrato social’, em que a sociedade civil é criada pela aceitação voluntária por cada indivíduo das limitações coletivas à sua ação, em benefício de todos, pode ser a solução para a gestão urbana sustentável” (GRUPO DE PERITOS SOBRE O AMBIENTE URBANO, 1996. p. 6).

análise integrada do solo, flora e fauna, que se permitirá uma maior eficiência de ecossistemas artificiais e naturais⁷⁷.

A relação entre natureza, paisagem e espaços abertos na Carta de Atenas, ainda que se refira à “cidades coerentes”, é bastante similar às diretrizes da cidade sustentável. Segundo a Carta de Atenas, a cidade coerente deve oferecer a todos a possibilidade de viver e trabalhar em proximidade, conectados a elementos do patrimônio cultural e natural⁷⁸, com manutenção adequada. Nesse sentido, o planejamento espacial continua a ser um instrumento eficaz para a proteção desses elementos, bem como um veículo para o planejo e criação de novas áreas de espaço aberto conectados ao tecido urbano⁷⁹. Portanto, para um urbanismo que vise cidades sustentáveis, o principal elemento é a manutenção de laços sociais, devendo o espaço urbano ser pensado com tal finalidade, provendo meios adequados de interação social⁸⁰.

⁷⁷ Entretanto, a declaração européia sobre cidades, ao destacar o papel do ente local, não deixa de contemplar que “[a] sustentabilidade exige um movimento em direção a sistemas de planejamento em que as capacidades de carga do ambiente a nível local, regional e global sejam aceites como princípios orientadores, dentro dos quais se podem discutir outras considerações. Alguns Estados-membros já aplicam abordagens baseadas na capacidade de carga do ambiente e deverão ser apoiados. As recomendações para o poder local incluem: Os órgãos locais deverão procurar que o planejamento seja regido por objetivos. Estes devem formular orientações estratégicas e níveis específicos de qualidade do ambiente, crescimento econômico e progresso social. Através deles, os planos deverão descrever o estado do ambiente que se pretende alcançar. Os órgãos locais deverão assegurar que os planos incluam metas nacionais e locais com vista à sustentabilidade e indicadores destinados a medir a extensão dos problemas e o êxito obtido com as soluções propostas. Os órgãos locais deverão formular políticas de planejamento a partir de princípios a longo prazo com programas estratégicos a curto prazo e fornecimento contínuo de informações; Os órgãos locais deverão adotar abordagens ecológicas do planejamento. [...] Os órgãos locais deverão usar o sistema de planejamento para influenciar a morfologia e funcionalidade urbana como mecanismo a longo prazo já que os novos projetos representam uma parte relativamente pequena quando comparada com o total dos ativos urbanos, mas essencial para o desenvolvimento de medidas mais radicais no futuro” (GRUPO DE PERITOS SOBRE O AMBIENTE URBANO. 1996. f. 22-23)

⁷⁸ Como exemplos de elementos naturais o documento indica bairros tombados, monumentos, sítios arqueológicos, parques, praças, corpos de água, reservas naturais, bem como áreas rurais, que deverão ser cuidadosamente preservadas e com acesso facilitado.

⁷⁹ É importante observar que a preocupação com o ordenamento do espaço possui papel de destaque ao tratarmos o conceito de cidades sustentáveis, pois se trata de atividade dinâmica, que se adéqua às necessidades de flexibilidade do conceito de sustentabilidade como processo. Como bem observa Miguel Ruano (1999, p. 7) na atualidade ninguém sabe o que é um assentamento humano sustentável ou como ele funciona. Cidades medievais européias e povoados pré-históricos são comumente considerados sustentáveis devido ao seu tamanho, com impacto menor, mas sempre foram baseados em um paradigma insustentável do ponto de vista biológico.

⁸⁰ Segundo Miguel Ruano (1999, p. 18), alguns reflexos da falta de perspectiva do ser humano no urbanismo é marcado, dentre outros, pelos seguintes problemas: (a) planejamento orientado

Antes de passarmos à análise da importância da vegetação urbana e suas classificações no próximo capítulo, necessário se faz apresentar nosso entendimento sobre o conceito de qualidade de vida, no qual está também incluída a qualidade ambiental.

A qualidade ambiental, dentro do conceito de cidades sustentáveis se apresenta como mais um elemento – basilar, dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável – que deve ser levado em consideração e buscado pelo Estado. Se considerarmos que, principalmente nas cidades, sociedade e natureza são elementos inter-relacionados essa qualidade ambiental deve ser vista por uma perspectiva socioambiental, ou seja, se materializa quando há a consideração do meio físico, dos ecossistemas e do desenvolvimento de padrões mínimos que qualidade de vida para as populações urbanas. Para Daniella Dias (2005. p. 113)

[a] qualidade de vida, enquanto conceito, pode ser analisada como um ideal ético, por ter o ser humano o direito a viver em um ambiente com condições satisfatórias a sua sobrevivência, um ambiente digno que lhe proporcione bem-estar, que pode se traduzir em bem-estar físico, psíquico, espiritual, ou seja, um local adequado ao crescimento enquanto pessoa humana.

A noção de qualidade ambiental urbana está diretamente relacionada com o disposto nos artigos 225 da Constituição, sendo o direito ao meio ambiente equilibrado pressuposto para a vida e exercício dos demais direitos fundamentais. Conforme comenta Antônio Cançado Trindade (1993. p. 93)

o direito ao meio ambiente sadio salvaguarda a própria vida humana sob dois aspectos, a saber, a existência física e saúde dos seres humanos, e a dignidade desta existência, a qualidade de vida que faz com que valha a pena viver. O direito a um meio ambiente sadio desse modo compreende e amplia o direito à saúde e o direito a um padrão de vida adequado ou suficiente.

No mesmo sentido é a definição de qualidade de vida apresentada por Antônio Herman Benjamin (2007. p. 108) ao analisar o artigo constitucional acima:

No caso brasileiro, a expressão parece indicar uma preocupação com a manutenção das condições normais (= sadias) do meio ambiente, condições que propiciem o desenvolvimento pleno (e até natural perecimento) de todas as formas de vida. Em tal perspectiva, o termo é empregado pela Constituição não no seu sentido estritamente

pelo carro; (b) a insuficiência de espaços públicos; (c) a carência da escala humana, a escassez de lugares para interação social; (d) a baixa densidade, (e) o individualismo; e (f) o zoneamento por funções muito especializadas.

antropocêntrico (a qualidade da vida humana), mas com um alcance mais ambicioso, ao se propor – pela ausência da qualificação humana expressa – a preservar a existência e o pleno funcionamento de todas as condições e relações que geram e asseguram a vida, em suas múltiplas dimensões.

Muito embora o direito à sadia qualidade de vida, inclusive nos centros urbanos, seja um direito fundamental garantido por nosso ordenamento jurídico (arts. 5º e 6º c/c art. 225 da CF/88), essa é ainda uma realidade um pouco distante da maior parte dos centros urbanos no mundo, sobretudo no Brasil, com o crescimento exponencial das cidades informais.

Assim, a produção do espaço nas cidades brasileiras, na prática, reflete exatamente o oposto do que prevê a Constituição: insegurança, intolerância, segregação espacial e injustiça ambiental. Essas situações são parte da paisagem urbana há décadas, sem que a questão tenha sido tratada de maneira coerente pelo Estado.

[O] desenvolvimento urbano com sustentabilidade (com vistas à vida com qualidade) para todos, impõe a análise crítica e consciente da realidade em que as distorções e diferenças não de ser percebidas e, necessariamente, reveladas por uma nova visão e busca de soluções para problemas concretos. Falar de sustentabilidade implica trazer à tona os desníveis econômicos que geram desigualdades sociais no contexto urbano, diferenças essas refletidas no âmbito político, pois certamente os direitos proclamados nos ordenamentos jurídicos não são vivenciados da mesma forma por todos os cidadãos (DIAS, 2005. p. 35).

Portanto, existe clara relação entre a erradicação da pobreza extrema e a proteção ambiental no meio urbano. É certo que o conceito de qualidade de vida é variável, de acordo com as particularidades que possui um determinado país, região ou cidade. No entanto, para que se atinjam condições mínimas de vida na cidade, o Estado deve atuar não apenas de forma negativa, mas positiva para implementar, ainda que de forma gradual, os preceitos constitucionais fundamentais. Ignorar a necessidade de tratamento mais equitativo no contexto urbano é uma clara violação a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: a dignidade humana⁸¹. Esse objetivo-princípio é

⁸¹ Segundo Ingo Sarlet (2006) o conceito de dignidade humana ocupa lugar central nos Estados Democráticos de Direito. Para esses ordenamentos, a dignidade da pessoa humana se pauta na assertiva que o homem, em virtude de sua condição humana, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado. Apesar de toda construção teórica sobre a dignidade humana na História não há ainda uma conceituação clara do que efetivamente seja ela por ser composta por conceitos vagos e imprecisos. Uma das principais dificuldades é que a dignidade não se cuida de aspectos específicos da

o cerne de toda e qualquer atuação estatal, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal.

Transpor o princípio da dignidade da pessoa humana para o espaço urbano pressupõe o direito à vida, de forma que o indivíduo tenha condições de desenvolver sua personalidade, por meio de ordenamentos jurídicos que viabilizem espaços urbanos com qualidade e proteção ao meio ambiente [...] Compreende a necessária gestão municipal que consiga compatibilizar atividades econômicas em espaços urbanos que, por sua vez, viabilizem o crescimento e progressos sociais em bases sustentáveis. Nesse sentido, a atividade econômica, de forma geral, deve trazer benefícios ao espaço urbano e a seus habitantes, como seres dignos a uma vida sadia, expressa na consecução de direitos fundamentais como saúde, trabalho, habitação, educação, lazer, transporte, segurança, proteção ao meio ambiente, pleno emprego, dentre tantos valores implicitamente compreendidos na expressão “dignidade humana” (DIAS, 2005. p. 196).

Assim, dois elementos são indispensáveis para a implementação de medidas em prol da qualidade ambiental: (a) reconhecimento da importância das atividades econômicas para a melhoria da qualidade de vida; (b) gestão municipal apropriada para desenvolver as funções sociais da cidade, que não mais pode ser vista como atividade exclusivamente estatal.

Para que haja efetiva promoção da qualidade ambiental, que deve ser entendida como expressão da dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento econômico, preferencialmente qualitativo, se faz indispensável. Vale ressaltar que a própria Constituição estabelece esse preceito ao disciplinar os princípios gerais da atividade econômica, em seu artigo 170, que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa,

existência humana, mas de uma qualidade inerente a todo e qualquer ser humano. Esta definição que acaba por não contribuir para a compreensão de qual é o âmbito de proteção da dignidade, na sua condição jurídico-normativa. Dentre os diversos nuances apontados pelo autor sobre a configuração do conceito de dignidade, destacamos as acepções defensiva e prestacional, que por vezes parecem ser esquecidas no âmbito das cidades. A dignidade humana é limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral, possuindo uma dimensão defensiva e prestacional da dignidade. No primeiro caso, a dignidade é algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado, mesmo pelo Estado. Já na acepção prestacional a dignidade da pessoa reclama ao Estado que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quando objetivando sua promoção, criando condições que possibilitem o seu pleno exercício e fruição. Portanto, A dignidade humana possui caráter multidimensional, considerando suas dimensões ontológica, histórico-cultural e sua dupla dimensão negativa e prestacional. Portanto, onde não houver respeito pela vida e integridade física e moral do ser humano, assegurando condições mínimas para uma existência digna, e onde não houver limitação do poder, minimamente assegurando o reconhecimento da liberdade, autonomia, igualdade e dos direitos fundamentais, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana.

com o fim assegurar a todos existência digna, com observância à proteção de meio ambiente.

Quando se trata da relação entre desenvolvimento econômico, e as mudanças no contexto urbano, é necessário acomodar diferentes direitos, de forma a compatibilizar interesses individuais, sociais, coletivos e difusos, em prol de uma cidade mais justa. Segundo Antônio Cançado Trindade os direitos humanos sofreram uma expansão, mas são todos interdependentes, devendo ser reinterpretados de forma a permitir sua exeqüibilidade⁸². Essa questão é particularmente importante no contexto urbano no que tange a organização territorial e o direito de propriedade, que deve atender à sua função social e aos demais objetivos e diretrizes previstos no Estatuto da Cidade⁸³.

Já a gestão municipal para que possa ser promotora da qualidade de vida nas cidades deve ser participativa. Na atualidade, devido à complexidade da dinâmica urbana, o planejamento do Município não atende satisfatoriamente aos interesses da coletividade se é realizado de maneira distanciada da realidade e da “conservação de interesses”. Nesse sentido, o Município passa a ser o mediador e articulador do interesse público, para que a atividade estatal não se torne defasada e obsoleta, permitindo assim que a atuação do Estado promova, de forma não anacrônica as melhorias urbanas necessárias para um meio ambiente urbano de qualidade.

No contexto do Estatuto da Cidade, para que o Município possa atuar no ordenamento da cidade são colocados a disposição das administrações

⁸² “[...] a emergência de novos direitos tem gerado a necessidade de sua “adaptação” ao *corpus* dos direitos já consagrados [...] Isto ajudou a ampliar o âmbito dos direitos humanos. Desse modo, tornou-se claro que o exercício dos direitos consagrados havia que se dar tendo em mente as exigências de *ordre public* [(ordem pública)] ou do bem estar geral. As restrições aparentes equivaliam antes a adaptações para tornar eficazes os novos direitos e fortalecer assim o grau de proteção devida” (TRINDADE, 1993. p. 160).

⁸³ No âmbito local, grande parte desta inação em prol da melhoria da qualidade ambiental, no Brasil ocorreu, dentre outros fatores, pela falta de autonomia Municipal. Somente na última constituinte a política urbana passa a ter *status* constitucional, ainda sim por pressões da sociedade civil organizada. Delineada nos artigos 182 e 183, sua execução é de competência do Poder Municipal, atendidos os requisitos previstos em lei. A apresentação dos requisitos gerais mínimos a serem atendidos pelos Municípios ocorreu com a edição da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que tem por objetivo a regulação da propriedade urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único).

Municipais, instrumentos de planejamento, jurídicos, políticos, financeiros, tributários e ambientais.

Segundo o Estatuto da cidade o controle social não ocorre somente no momento da elaboração da legislação. O Estatuto da Cidade prevê ainda instrumentos que garantam o público sobre o planejamento, através de consultas periódicas, utilização de conselhos consultivos, da iniciativa popular e do controle dos gastos públicos através dos orçamentos participativos (artigos 43 e 44). Segundo Marcus Dexheimer (2006. p. 151)

esta é uma medida que revela muito a noção de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade: o planejamento urbano não pode ser idealizado em gabinete e posteriormente aplicado à realidade urbana, sendo indispensável a participação popular, seja de maneira individual, seja de maneira coletiva, por meio, por exemplo de organizações não-governamentais. A diretriz envolve a legitimidade do conjunto de decisões políticas que compõem o planejamento urbano e também sua eficiência, pois quando há convergência de vontades para compor o plano também há convergência de interesses para cumpri-lo.

Consideramos que, muito embora a democracia participativa no âmbito das cidades contribua para que as distâncias entre as disposições regulamentares e a prática sejam atenuadas, estamos de acordo com Marcos de Amaral Filho (e inclusive entendemos que as contradições fazem parte desse processo) ao afirmar que a tentativa de compatibilizar a idéia gestão participativa “pode trazer como conseqüências o conflito entre os grupos de interesse organizados nas discussões e o parlamento municipal, sem contar a eterna dificuldade em envolver o grande público em discussões dessa natureza” (AMARAL FILHO, 2004. p. 266).

Todavia, não é pelo fato de existirem problemas na implementação de instrumentos de controle sociais diretos que esta ferramenta deva ser posta de lado. Nesse sentido ponderamos que os mecanismos de participação devem ser gradualmente trabalhados no tecido social, oferecendo na medida do possível condições eqüitativas de participação para os grupos e indivíduos que compõem a sociedade. Essa também parece ser a conclusão de Leice Garcia (2003. p. 178) ao afirmar que

não parece simples trabalhar nessas duas dimensões [público e privado] para modificar valores seculares que caracterizam uma cultura arraigada que, ainda, privilegia em muito o privado em detrimento do coletivo e que cristaliza a separação entre Estado e sociedade, dificultando o avanço da evolução da cidadania, mas é

possível confiar no processo se houver um investimento decisivo em educação, em informação, e principalmente, na evolução da consciência democrática.

Ante o exposto, consideramos que fica clara a relação entre a necessidade da atuação do Município, através de uma gestão democrática e participativa, na promoção da qualidade ambiental das cidades, como forma promover uma cidade mais justa e menos desigual.

3 VEGETAÇÃO URBANA: IMPORTÂNCIA E CLASSIFICAÇÕES

A preocupação com a proteção da vegetação está tradicionalmente voltada para o âmbito rural. Nas áreas urbanas, esta passa a ser introduzida para fins sanitários e estéticos. A partir do século XIX, o crescimento populacional das cidades, em grande parte, alocadas em condições insalubres, deu origem à valorização do “retorno à natureza”. Nesse contexto, a introdução da vegetação surge como uma medida sanitária, e civilizadora, em que o requinte do modo de viver urbano, introduz a “árvore na cidade européia, que dá origem a parques, alamedas, jardins e passeios arborizados” (FRANCO, 1997. p. 80).

Esse pensamento higienista, posteriormente, originou um novo conceito, que é a preservação da natureza. No entanto, ainda que nessa abordagem pareça haver uma prioridade na proteção do natural em detrimento do humano, essa natureza é vista como elemento de apropriação, um recurso, que passa a ser utilizado para fins materiais e imateriais, como elemento que traz benefícios físicos e mentais aos habitantes urbanos, em uma verdadeira abordagem utilitarista, no qual as áreas verdes servem ao lazer e, a arborização como um equipamento urbano para aprimorar a circulação.

Após a Segunda Guerra Mundial, a influência do movimento ambientalista representou mudanças no planejamento urbano, e, conseqüentemente, na utilização da vegetação. Algumas décadas depois do surgimento do movimento de parques naturais, este foi importado para áreas urbanas através do *Park Movement* (Movimento de Parques) (FRANCO, 1997. p. 80), em razão do efeito civilizador atribuído ao contato com a natureza através do lazer contemplativo.

Entretanto, a criação de parques não estava diretamente relacionada com os conhecimentos da ecologia que norteiam o conceito de cidades sustentáveis. Na atualidade, passamos a discutir a proteção da vegetação nas cidades, e não apenas em parques, praças e jardins; é a partir do conceito de ecossistema que a vegetação em áreas públicas e privadas passa a ter destaque, sendo reconhecida não como um mero valor estético, mas como

elemento de grande relevância socioambiental, diretamente relacionado com a qualidade de vida.

Sob essa nova perspectiva, Lúcia e Juan Mascaró (2005. p. 13), entendem que a vegetação urbana deve ser tratada em todos os seus aspectos, do jardim privado até áreas verdes urbanas, pois faz parte da estrutura urbana. Em verdade, a vegetação adquire novos contornos na própria dinâmica do território municipal, o que torna necessário repensar os conceitos de urbanização. No entanto, o que se entende por parte integrante da vegetação urbana é bastante variável. Na seara jurídica, há alguns autores que abordam a proteção da vegetação urbana, mas de forma bastante resumida e sem a preocupação de definir os elementos a serem protegidos.

Por essa razão, nosso objetivo neste item da dissertação é apresentar uma revisão das principais categorias existentes – dentro e fora dos domínios do Direito – utilizadas para definir e estudar a vegetação urbana. Neste ponto também apresentaremos um resumo das principais funções dessa vegetação, a fim de evidenciar suas diferenças com as existentes com o meio não-urbano.

3.1 FUNÇÕES SOCIOAMBIENTAIS DA VEGETAÇÃO URBANA

Antes de abordarmos as influências socioambientais da vegetação urbana e sua diferença com áreas não urbanas, necessário se faz tecer breves considerações sobre as correntes ideológicas que norteiam a proteção ambiental.

3.1.1 Ideologias subjacentes à proteção da vegetação urbana

No movimento ambientalista – apesar de sua extrema heterogeneidade – duas correntes sobre a concepção de natureza se destacam: (a) antropocentrismo, corrente de pensamento dominante, que estabelece que o

ser humano é o centro das preocupações ambientais, e que não há valor intrínseco nos elementos naturais, mas tão somente aqueles atribuídos pelo próprio ser humano, estando os elementos naturais à disposição para satisfação das necessidades e interesses humanos; e o (b) biocentrismo, que traduz o desejo de “volta às origens”, através da sacralização da natureza, que coloca os indivíduos novamente em contato com as raízes das civilizações⁸⁴ propondo o abandono do dualismo entre o ser humano e a natureza e o reconhecimento de seu valor intrínseco.

Em nossa opinião, ainda que os defensores da segunda corrente considerem ser o biocentrismo uma categoria distinta do antropocentrismo, na verdade trata-se sempre de uma posição antropocêntrica, pois ela é construída a partir de considerações e valores humanos. Ao mesmo tempo, não se pode negar que o antropocentrismo clássico, ainda que tenha permitido a melhora das relações sociais e também da qualidade de vida de parte da população mundial, também importou em grandes problemas de ordem ecológica, que, justamente, deram origem ao movimento ambientalista.

Assim, como o modelo antropocêntrico clássico não consegue dar conta das demandas atuais, foi proposto um alargamento do antropocentrismo com vistas a passar a considerar a imprescindibilidade não só dos seres humanos, mas do meio em que vivem – implicando na revisão de valores⁸⁵ – a fim de permitir a manutenção e também a melhoria da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações⁸⁶. A essa nova abordagem antropocêntrica dá-se

⁸⁴ Esse movimento, não tem base única: apóia-se tanto na filosofia como na teologia, ecologia, no ativismo político, na literatura e em outras fontes para extrair seus fundamentos (OST, 1995. p. 175; FERRY, 1992. p. 107). Seu objetivo é o abandono do paradigma antropocêntrico: a natureza passa ser a medida de todas as coisas, sendo a espécie humana apenas mais uma a integrar a comunidade. Para uma crítica ao “desejo de volta às origens” ver DIEGUES, 1994.

⁸⁵ “A tendência atual é evoluir para um panorama muito menos antropocêntrico, em que a proteção da natureza, pelos valores que representa em si mesma, mereça um substancial incremento. A natureza necessita proteção de per si e por seu próprio fundamento” (LEITE, 2003. p. 210).

⁸⁶ “O fato de que hoje a defesa do meio ambiente está relacionada a um interesse intergeracional e com a necessidade de um desenvolvimento sustentável, destinado a preservar os recursos naturais para as gerações futuras, fazendo que a proteção antropocêntrica do passado perca fôlego, pois está em jogo não apenas o interesse da geração atual. Assim sendo, este novo paradigma da proteção ambiental, com vistas às gerações futuras pressiona um condicionamento humano, político e coletivo mais consciencioso com relação às necessidades ambientais” (LEITE, 2003. p. 211).

o nome de antropocentrismo alargado⁸⁷. Nesse sentido, considera Leite (2003. p. 212) que

trata-se de um alargamento desta visão [antropocêntrica] que acentua a responsabilidade do homem pela natureza e justifica a atuação deste como guardião da biosfera, fazendo surgir uma solidariedade de interesses entre o homem e a comunidade biótica de que faz parte, de maneira interdepende e integrante. Note-se que a responsabilidade pela integridade da natureza é condição para assegurar o futuro do homem.

Entendemos que esta última abordagem oferece elementos para uma mudança no modo de vida humano da sociedade urbana contemporânea, sendo a adotada por nós na dissertação.

Ao tratarmos especificamente da proteção ambiental nas cidades, na atualidade, diversas correntes explicam a proteção de elementos naturais no meio urbano, sendo que a maioria refuta a idéia de “natureza intocada”, podendo ser assim classificadas: (a) conservacionista; (b) preservacionista; (c) restauracionista; e (d) intervencionista (TURNER, 1994. p. 36).

O conservacionismo considera a natureza como recurso, não apenas físico, mas espiritual, que deve ser manejado de forma a continuar gerando frutos aos seres humanos (TURNER, 1994. p. 36). Esta corrente privilegia o uso sustentável dos recursos naturais, estimulando sua utilização direta e, considerando viável e desejável a intervenção humana sobre os elementos naturais desde que sejam mantidas suas características iniciais.

Já para os defensores da segunda corrente, denominada preservacionista, fortemente influenciada pelo paradigma biocêntrico, a natureza possui valor intrínseco, devendo sofrer mínima ou nenhuma intervenção humana, a fim de que o bem ambiental se mantenha intocado e não degradado. Para esta corrente deve ser mantido o uso indireto dos elementos naturais (TURNER, 1994. p. 36).

O restauracionismo, da mesma forma que a corrente acima tratada, contraria a clássica distinção entre a humanidade e a natureza, por considerá-los fundamentalmente ligados. Para esta linha de pensamento as distinções

⁸⁷ A perspectiva do antropocentrismo alargado – pela primeira vez tratada no plano internacional em 1972, na Declaração de Estocolmo – foi a adotada pelo Brasil na Constituição de 1988 e na Política nacional de meio ambiente (Lei n. 6.938/81), superando o antropocentrismo clássico no qual estava baseado, por exemplo, o direito de propriedade no Código Civil de 1916.

comuns entre natural e artificial, de natureza e cultura, de ecologia e economia, não são oposições, mas uma série de elementos diversos e inter-relacionados de um todo rico e unificado. Em razão dos seres humanos serem parte integral da ordem natural, e também pelo fato da natureza depender da humanidade, a atividade humana deve ser entendida como um elemento que coopera com a melhoria das condições ambientais (KANE, 1994. p. 72).

Para os defensores desta corrente, a restauração busca reconstruir ecossistemas clássicos, pois esses estão em um processo de mudança irreversível, em constante modificação, não havendo locais intocados, o que de forma alguma os tornam menos importantes para a qualidade ambiental⁸⁸.

Já a última corrente, classificada como intervencionista, também contrária à concepção preservacionista, considera que é tanto possível quanto desejável não apenas restaurar paisagens naturais, mas também, quando oportuno e o conhecimento científico for suficiente, criar novos ecossistemas, talvez até novas espécies.

Para o intervencionismo, a empresa humana pode não apenas restaurar elementos naturais, garantindo sua integridade, mas inclusive aperfeiçoá-los, através da manipulação genética ou na configuração de novas associações de plantas e animais que não ocorreriam sem a intervenção humana e o conhecimento tecnológico já desenvolvido (TURNER, 1994. p. 36).

Ainda que os autores consigam traçar uma classificação das diferentes abordagens de intervenção humana sobre os elementos naturais, sendo relevante conhecê-las para entender as diferentes concepções que envolvem na atualidade o manejo da vegetação urbana, consideramos que todas essas abordagens têm foco antropocêntrico, sendo variações da concepção conservacionista.

⁸⁸ A filosofia restauracionista não é necessariamente contrária aos objetivos da preservação e conservação. No entanto, seu propósito é diferente dos conservacionistas no sentido que, para os restauracionistas, a natureza tem tanto valor intrínseco quando valiosa para usos humanos. Ainda que eles concordem que a natureza possui um valor intrínseco, a definição restauracionista de natureza é diferente da preservacionista: os restauracionistas consideram que paisagens restauradas não é menos natural – e pode ser até mais natural em certas áreas – que uma “intocada”. Sabe-se por experiência que todas as paisagens já são tocadas – se não por seres humanos no passado, pelas atividades dos seres vivos que a transformaram ou por outras intervenções naturais, como erupções vulcânicas e colisões de meteoros – tocando, tudo. Seres humanos, outra espécie natural, são parte desse processo de mudança irreversível [...] (TURNER, 1994. p. 36).

Nosso objetivo principal aqui – e que se coaduna com a maioria das correntes identificadas na literatura –, ao fazer esta abordagem, é demonstrar que o uso direto e as intervenções humanas, em maior ou menor grau, não são apenas bem-vindos, mas necessários, não perdendo – sobretudo em áreas urbanas – a vegetação o seu valor, função e importância em razão de seu uso direto, uma vez que ele não é necessariamente pernicioso.

3.1.2 Influências socioambientais da vegetação urbana

A vegetação urbana, na atualidade, é objeto de estudo de diversas profissões. No entanto, todas as áreas de conhecimento (engenharia florestal, ecologia, antropologia, arquitetura, direito, etc) ainda não possuem modelos e instrumentos específicos para o que até pouco tempo era considerada “natureza morta”: a área urbana (FRANCO, 1997. p. 76).

É justamente em razão dessa inexistência de estudos que comumente a vegetação urbana é tratada de forma indistinta da rural. Mas como delimitar o que devemos denominar como “vegetação urbana”? Qual o impacto que as cidades têm sobre a vegetação? Quais as medidas mais adequadas para o manejo da vegetação em áreas urbanas? Essas são algumas das ponderações que devemos responder antes de analisar o papel que a vegetação exerce no meio urbano.

Desse modo, antes de tratarmos propriamente sobre a classificação dada pelas diferentes disciplinas que estudam a temática, consideramos relevante fazer duas ponderações sobre a questão.

Primeiramente, é importante observar que a despeito deste trabalho delimitar o termo “vegetação urbana” e qual o tratamento jurídico existente para o tema, não se pode esquecer que todos os assentamentos humanos produzem influências diretas e indiretas (em maior ou menor grau) sobre áreas fora da cidade. Estas possuem caráter multidimensional, variando desde a demanda por produtos florestais, áreas para fins agrícolas e de expansão

urbana, como pelo aquecimento global e despejo de efluentes em rios e no ar, que afetam as dinâmicas de ecossistemas específicos.

Assim são três os enfoques que devemos ter sempre em mente ao tratar da vegetação em cidades sustentáveis: (a) a vegetação localizada nas áreas de domínio público urbanístico; (b) as áreas de florestas em zonas de transição rural/urbano; e (c) as influências na manutenção de áreas agrárias e rurais, em razão do uso direto desses bens ambientais por assentamentos humanos, madeira, produção de alimentos, etc, ou por seus habitantes, como o caso do turismo.

Neste trabalho abordaremos apenas os primeiros dois elementos, pois nosso objeto de estudo é limitado à vegetação urbana, mas ressaltamos que as influências de áreas urbanas sobre a vegetação não estão a elas restritas.

Outro ponto importante é que não há vegetação urbana sem manejo adequado às necessidades e funções sociais da cidade, dentre as quais destacamos a sustentabilidade. No entanto, este deve ser diferenciado do rural, ainda que concebamos a vegetação urbana existente como resquício de uma “área natural”⁸⁹.

A proximidade da vegetação com a população acrescenta maior complexidade ao manejo, pois são áreas que devem atender a uma miríade de propósitos e objetivos, nem sempre compatíveis (KENDLE; FORBES, 1997. p. xiii), mas que podem ser compatibilizados através do planejamento do uso do solo, através do zoneamento em áreas urbanas, por exemplo. Assim, ao tratarmos da vegetação, seja no planejamento, manejo ou proteção jurídica, é oportuno analisar suas diferentes funções no meio urbano.

⁸⁹ Conforme destaca David Smith (1984. p. 101-102), se há algo símile entre as florestas urbanas e não urbana é a alta incidência de efeitos danosos em um grande número de pessoas. Danos ao solo, agentes tóxicos e outros fenômenos urbanos expõem árvores e outro tipo de vegetação a pestes bióticas raramente vistas no meio rural, sendo necessário aprender a lidar com diferentes tipos de dano ao solo, usos diferenciados da vegetação e concentrações no ar de agentes bióticos e abióticos distintos. Em verdade, se considerarmos comparativamente as condições do meio urbano com o rural, perceberemos que o primeiro é inóspito o suficiente para permitir que a vegetação não se recupere dos efeitos de agentes danosos, caso não haja cuidados específicos. Portanto, podemos concluir que “o manejo florestal não deve ser visto como algo fora do contexto urbano, mesmo que seja um fator secundário, terciário ou eventual. Não há forma de manejar sem matar algumas árvores para deixar espaço aberto para que outras cresçam. A forma mais econômica de matar árvores é cortá-la e utilizá-las. Se a madeira for imprestável, o manejo de árvores urbanas será mais custoso do que já são. Há várias áreas urbanas em que o manejo florestal pode ser compatibilizado” (SMITH, 1984. p. 107).

Tradicionalmente, a vegetação é analisada somente sob o aspecto biológico, sem a apreciação dos aspectos culturais que dão sentido à proteção ambiental, de toda a construção social que envolve a existência da vegetação nas cidades. Ocorre que a vegetação urbana possui diversas funções, sempre sujeitas a uma valoração cultural. Neste contexto identificamos as seguintes dimensões⁹⁰ deste bem ambiental: (a) ecológico, (b) funcional, (c) estético, (d) econômico, e (e) simbólica.

A função ecológica é caracterizada pelos impactos positivos na conservação, preservação e recuperação dos ecossistemas, protegendo a biodiversidade, sobretudo nas áreas não urbanizadas que contornam os núcleos urbanos, especialmente através: (a.1) da proteção de leitos de rios e nascentes; (a.2) do solo⁹¹; (a.3) ao colaborar com a drenagem de águas pluviais e na recarga de dos aquíferos; (a.4) ao filtrar o ar e auxiliar no controle da poluição atmosférica⁹²; (a.5) ao contribuir para o conforto acústico⁹³; (a.6) auxiliar na regulação do clima, através da absorção de parte da radiação solar⁹⁴, da amenização de temperaturas, umidificando o ar e influenciando no

⁹⁰ Vale mencionar que entendemos que a vegetação fora do meio urbano também possui diferentes usos e valorações, uma vez que as populações que realizam atividades primárias não vêm a vegetação meramente como um bem de produção; há diversas construções simbólicas pelos diferentes grupos sociais que a utilizam, igualmente complexos ao existente no meio urbano, mas que neste trabalho não será por nós analisado em razão da delimitação de nosso objeto de pesquisa.

⁹¹ Um dos grandes problemas existentes nas áreas urbanas é a erosão dos solos, ocasionada pela construção e uso excessivo do solo. Essa situação é agravada pelas áreas impermeáveis das cidades, que impedem a infiltração da água e escorrem, concentrando fluxos de água em solos já expostos, contribuindo para o assoreamento e poluição de cursos d'água urbanos (MILLER, 1997. p.75). Nesse contexto, "árvores urbanas e outros tipos de vegetação podem contribuir para reduzir o escoamento da água de duas formas: mantendo áreas naturais ou de em áreas de parques para permitir a infiltração, e pelas copas das árvores interceptando e evaporando a água antes que ela atinja o chão" (MILLER, 1997. p. 75).

⁹² Outra importante contribuição da vegetação urbana é combater a poluição atmosférica. Segundo Lucia e Juan Mascaró (2005. p. 58) ela atua na remoção de partículas e gases poluentes na atmosfera através dos seguintes processos: filtragem ou absorção, oxigenação, diluição e oxidação.

⁹³ A vegetação e as árvores em geral ajudam a reduzir a poluição sonora de cinco maneiras: (a) absorção, em que o som é transferido para outro objeto; (b) deflexão, quando a direção do som é alterada; (c) reflexão, quando o som é devolvido para a fonte; (d) refração, quando o som é desviado para outro objeto; e (e) mascaramento, quando o som desagradável é coberto por outro som mais agradável (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 21-22).

⁹⁴ "A vegetação deve ser desenhada para interceptar a radiação solar quando causa calor excessivo e não interferir quando o efeito oposto for desejado. Plantas são interceptadores de energia solar e fazem duas coisas: elas bloqueiam a radiação de superfícies e elas convertem alguma energia solar de elementos químicos pela fotossíntese" (MILLER, 1997. p. 56).

regime de chuvas⁹⁵; (a.7) ao funcionar como barreira de vento; e (a.8) podendo ser uma fonte de reciclagem de lixo⁹⁶ e de tratamento de efluentes⁹⁷ (PILOTTO; 2003. f. 135).

Do ponto de vista funcional, a vegetação urbana, quando disponível ao público, é uma das mais importantes opções de lazer urbano, para o exercício físico e o convívio social (PILOTTO, 2003. f. 135). O uso da vegetação também é utilizado para fins terapêuticos, tanto através do lazer ativo como através do lazer passivo. Outra função da vegetação é servir de instrumento para a promoção da educação ambiental (PILOTTO, 2003. f. 135).

A função estética da vegetação urbana é bastante conhecida, sendo esta uma das primeiras finalidades de seu emprego no meio urbano. Utilizadas como objetos referenciais e cênicos na paisagem da cidade, são objetos de embelezamento urbano, resgatando a imagem da natureza na cidade. Na contemporaneidade, é cada vez mais presente a consideração da finalidade paisagística da vegetação no planejamento da estrutura urbana, ou mesmo de construções individuais.

Entretanto, com o desenvolvimento dos conhecimentos da ecologia aplicados ao planejamento urbano, tentando aliar a criação de espaços verdes

⁹⁵ No que se refere à movimentação do ar, as cidades são consideradas ilhas de calor urbano, ocasionada pela pequena quantidade de vegetação em áreas centrais e materiais construtivos que absorvem calor, agravada pela dissipação de calor, elevando o uso de energia. Nestes casos a vegetação pode amenizar os efeitos das temperaturas mais altas, e, em alguns casos, reduzir o consumo de energia através da sombra e do controle do vento (MILLER, 1997. p. 63). Segundo alguns autores, árvores isoladas ou em pequenos grupos podem ajudar a esfriar o ambiente local, podendo o efeito de a redução chegar até 5° C (NOWAK; DWYER; CHILDS, 1997. f. 3). Pela grande massa de água que movimentada pela evapotranspiração, as florestas também influenciam na regularidade das chuvas, fato de capital importância para a agricultura (SOARES, 1998. p. 17).

⁹⁶ A compostagem, reciclagem do lixo para uso como adubo agrícola, é uma alternativa válida para o tratamento do lixo orgânico, pois este serve como fonte de nutrientes, melhorando a qualidade do solo, ao mesmo tempo de reduz o volume de lixo (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 23).

⁹⁷ A vegetação pode servir para o tratamento de esgotos através da estabilização de lagos pode ser uma alternativa de tratamento de efluentes em razão de suas alternativas econômicas e ecológicas. Lagos, rios e áreas úmidas são locais naturais de tratamento de efluentes e podem servir também para a recreação, proteção da fauna, elementos estéticos e educação ambiental. O uso de áreas úmidas e parques como sistemas de controle de cheias não é apenas recomendável, mas viável. Ao localizar parques em áreas de fundo de vale e outras áreas de drenagem, os planejadores podem aumentar as superfícies permeáveis e evitar danos a edificações ou assentamentos que poderiam ser construídos no local. É válido ressaltar que as áreas verdes em geral podem mitigar os problemas de enchentes, interferindo durante pequenos períodos com os outros usos, como a recreação (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 21-22).

urbanos à disciplina do uso do solo em áreas ambientalmente sensíveis (como topos de morro, fundos de vale, corredores ecológicos e matas ciliares), essas áreas passam a ser destinadas, após tratamento estético e implantação de infra-estrutura urbana, para fins recreativos, ecológicos, etc.

Já quanto à sua função econômica, a existência de vegetação promove a valorização de vizinhanças, permite a geração de produtos alimentícios⁹⁸ e matéria-prima para artesanato⁹⁹, e gera empregos através do turismo ou do próprio manejo da vegetação¹⁰⁰ (PILOTTO, 2003. f. 135).

Afora essas características, a vegetação provê serviços ambientais que proporcionam vários benefícios ecológicos com baixo custo, se comparado às avançadas tecnologias que seriam necessárias para manter condições de vida equivalentes (LEE, 1984. p. 131).

Por fim, a função simbólica da vegetação – freqüentemente negligenciada nos estudos em áreas urbanas – está relacionada com as associações e construções sociais feitas com os elementos naturais na cidade. Segundo Gordon Bradley (1995. p. 27), as árvores proporcionam uma ligação psicológica com a vida que supera o ambiente puramente social das cidades. Além disso, como a expectativa de vida das árvores é similar a dos seres humanos, seu crescimento e mudanças durante os anos proporcionam marcadores temporais para a vida humana que está crescendo e se modificando durante o tempo.

Desse modo, ainda que com o crescimento das cidades a população urbana tenha se distanciado dos ciclos naturais, a conexão com o mundo natural não se perde totalmente nas cidades, pois jardins preservaram alguns elementos da natureza de uma forma constricta, domesticada, aparada (BARLETT, 2005. p. 4). Em verdade, a relação da população urbana com o que se considera natural é constantemente reelaborada, e é bastante diferente da

⁹⁸ “A vegetação dos bairros populares, áreas geralmente ocupadas precária ou irregularmente, pode ter funções adicionais à da cidade formal: além das ambientais e compositivas, as de alimentação e medicinal” (MASCARÓ; MASCARÓ, 2005. p. 77).

⁹⁹ A vegetação oferece produtos florestais e agrícolas, bem como outros benefícios não-madeireiros como matéria-prima para artesanato e mel (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 16).

¹⁰⁰ A manutenção da vegetação também é uma fonte de emprego e renda para trabalhadores especializados ou não. A manutenção de áreas verdes é trabalho-intensiva e proporcionam tanto opções de trabalho temporário ou permanente (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 27).

existente entre populações rurais com seu entorno; ao mesmo tempo, cada comunidade urbana possui sua própria apropriação do natural. Assim, a construção social da natureza pode ser entendida como variante cultural, sendo diferente de indivíduo para indivíduo dentro de uma mesma cidade.

Vale ressaltar que as relações sociais na cidade não são homogêneas, pois muitos grupos e redes estão sobrepostos no tecido urbano, unidos por laços de vizinhança e etnia, raça e classe, religião e estilo de vida (BARLETT, 2005. p. 14). Nesse contexto, devemos entender a existência da vegetação nas cidades como a expressão dessa diversidade sócio-cultural. Desse modo, o planejamento, manutenção e implantação da vegetação urbana devem levar em conta tais particularidades, e, obviamente, as disputas de poder pelo uso do espaço e suas contradições.

Portanto, pode não resultar satisfatória uma simples cópia da natureza nas áreas urbanas, ou sua manutenção, pois para grande parte da população esse tipo de paisagem é visto como desarrumado, perigoso, ou sem atração estética. Particularmente em áreas urbanas, as noções de “natural”, de “ecossistema” são bem diferentes das concepções ecológicas, pois as pessoas as imaginam como uma paisagem extremamente bem cuidada, que conheceram durante a infância (RYAN; ROBERT, 2005. p. 182).

A conjunção dos elementos que compõem as funções da vegetação urbana é bastante complexa, sendo patente que a proteção ao meio ambiente urbano é marcadamente envolta por construções simbólicas, que refletem diferentes apropriações do espaço pelos componentes da cidade, e que interagem com o uso do solo e da eleição de prioridades no seu planejamento.

Nesse sentido, tal como prevê a Constituição de 1988 (arts. 215, 216 e 225), deve sempre o aspecto ecológico ser sopesado com o aspecto cultural, uma vez que são partes constituintes do conceito unitário de meio ambiente.

3.1.3 Necessidade de manejo da vegetação urbana e diferenças entre o uso do solo para fins urbanos e não urbanos

Ao considerarmos as funções da vegetação urbana, suas complexidades, e o regime de ordenamento do solo classificado administrativamente como urbano, fica bastante claro que em áreas urbanas a vegetação possui, na atualidade, papel de destaque, em razão de todos os benefícios que proporciona¹⁰¹.

Todavia, a vegetação urbana pode também representar riscos, não apenas decorrentes de construções sociais – como o medo de locais ermos, a presença de animais perigosos, etc –, mas também de ordem física – acidentes, dano ao patrimônio público e privado – e econômica, como custos com implantação e manutenção (LEE, 1984. p. 131).

Outro ponto importante a se observar é que a vegetação não é apenas introduzida no meio urbano – de forma planejada ou não; ela cresce espontaneamente, podendo ou não ser protegida pela legislação ambiental. Nesse sentido, ao disciplinar o uso do espaço urbano, o município acaba por disciplinar quando e como a vegetação pode ser introduzida e/ou mantida. Assim, em áreas classificadas como urbanas normas sobre o plantio e manejo passam a integrar a atividade de ordenamento do solo.

Como já destacamos, as cidades surgem a partir de áreas rurais, prioritariamente destinadas para fins de atividades agrárias, que fazem uso do solo fértil para produzir, seja através da substituição da vegetação originária por algum tipo de cultura ou pasto, ou, através de sua manutenção e extração de produtos, como no caso do extrativismo (madeireiro ou não)¹⁰². Nestes casos, a atividade produtiva é dependente não apenas do solo, mas de todos os processos biológicos que o integram¹⁰³. O uso do solo nesses espaços é

¹⁰¹ A importância da vegetação urbana também recebe destaque da Organização Mundial de Saúde (OMS apud INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 13) que recomenda que haja 9m² de área urbana não pavimentada por cada habitante, que deverão estar localizadas a quinze (15) minutos a pé da residência.

¹⁰² Também já destacamos que outras atividades, como a mineração, e de afetação do solo (proteção ambiental ou para resguardar o acesso à terra de comunidades tradicionais) podem ser encontrados em áreas não urbanas. Nesse sentido ver item 2 da dissertação.

¹⁰³ Para o desenvolvimento das atividades produtivas em áreas não urbanas, o solo também é ordenamento, havendo legislação protetora da vegetação e dos processos a ela associados,

marcado por grandes dimensões, menor adensamento e a demanda por diferentes equipamentos e serviços a serem prestados pela Administração Pública se comparados com os previstos no meio urbano.

Já em áreas urbanas, geralmente há um maior adensamento para possibilitar a instalação de equipamentos e serviços; os lotes são menores e têm por pressuposto a edificação, que por sua vez necessita de alterações no relevo, obras de infra-estrutura que corrigem ou mitigam características prístinas do solo, consideradas indesejadas para a construção¹⁰⁴. A título de exemplo apresentamos a seguir quadro comparativo com as principais diferenças entre o parcelamento de áreas urbanas e rurais e dos principais usos e limitações legais previstos na legislação.

de modo a permitir o uso sustentável da atividade econômica, inclusive com técnicas de manejo. De modo geral, o resguardo desses atributos, ainda que regulados por instrumentos jurídicos distintos, recai sobre áreas de uso e/ou titularidade pública e privada.

¹⁰⁴ Tais características podem ser consideradas benéficas em áreas não urbanas, como a existência de áreas úmidas, como várzeas e mangues, mas que tornam a construção em área urbana mais onerosa ou mesmo impõem ao proprietário do imóvel, em razão de limitações ambientais sua não utilização.

Tabela 1 – Diferenças entre o parcelamento do solo urbano e rural

Critérios de Distinção	Meio Urbano	Meio Rural
Base legal do parcelamento	Lei n. 6766/1979	Decreto Lei n. 58/1937; Lei n. 4504/1964
Medida da superfície dos lotes	metros quadrados (m ²)	hectares (ha), equivalente a um hectômetro (100 m)
Infra-estrutura mínima para parcelamento	escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público.	estradas e caminhos e providências de valorização relativas a: eletrificação rural, reflorestamento, regularização dos deflúvios dos cursos d'água, açudagem, barragens submersas, drenagem, irrigação, abertura de poços, saneamento, obras de conservação do solo
Dimensão mínima do lote	125 m ² (cento e vinte e cinco metros quadrados)	Módulo rural hortigranjeiro
Limitações ambientais incidentes relacionadas com a vegetação	Áreas de preservação permanente, observado o disposto no plano diretor e lei de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere o Código Florestal e árvores declaradas imune de corte.	Áreas de preservação permanente e de reserva legal previstas no Código Florestal e árvores declaradas imune de corte
Atividades preponderantes	Moradia e uso comercial	Uso produtivo da terra nua
Tipo de ocupação predominante de uso do lote	Edificação	Terreno não edificado
Vedações de parcelamento	terrenos alagadiços, aterrados com material nocivo à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30%; terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, salvo se as áreas sofrerem intervenção técnica e/ou receberem autorização da administração pública para ocupação	terras inférteis, sem a devida correção do solo

Fonte: Lei n. 4771/1965; Lei n. 6766/1979; Decreto-Lei n. 58/1937

Elaboração: a autora

Essas diferenças entre o uso do solo em áreas urbanas e rurais são bastante marcadas em zonas de transição, áreas classificadas para fins administrativos e áreas de expansão urbana. Neste espaço convivem atividades classificadas como agrárias, e que fazem uso do solo fértil e usos urbanos, prioritariamente residenciais e/ou industriais. Muito freqüentemente,

as finalidades diferenciadas do uso do solo acabam gerando conflitos entre seus usuários¹⁰⁵.

Nesse contexto, estudo aprofundado sobre as mudanças no uso do solo em áreas de transição nos Estados Unidos traz algumas indicações pertinentes sobre este complexo fenômeno, a despeito das diferenças no processo de urbanização existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Segundo Bradley (1995, p. 5), a área de transição é uma constante no processo de urbanização, ainda que pouco estudada. Segundo o autor, essa área, por ele denominada de interface rural/urbana, possui como principais características: (a) ser um fenômeno de extrema complexidade econômica, sociopolítica, biológica e legal; e (b) qualquer alteração ou mudança do que parece ser uma paisagem tradicional ou uso da terra tem maior chance de sofrer resistência se for contrário a valores e conhecimentos comuns.

No que se refere à vegetação existente, a interface rural/urbana não pode ser entendida como uma área florestal rural comum em razão de particularidades, o que torna a interpretação jurídica muito mais complexa do que em áreas rurais¹⁰⁶. Outro elemento que deve ser levado em consideração é que em relação à terra e recursos naturais nela contidos, existem valores que não são apenas os de mercado, pois abrangem também valores fora do comércio (BRADLEY, 1995. p. 5-6).

Segundo Bradley (1995, p. 6) esse processo de indiferenciação das particularidades no uso do solo na interface rural/urbana nos Estados Unidos não é incomum, inclusive no que se refere à proteção da vegetação. Em razão do desconhecimento (ou não reconhecimento) dessas particularidades, antes de identificar e propor uma proteção da vegetação nas áreas de expansão urbana se faz necessário analisar os diferentes usos da vegetação contidos

¹⁰⁵ Atividades de extração de madeira e a pecuária, quando próximas a áreas residenciais causam impactos decorrentes da poluição sonora e atmosférica, além de modificações abruptas na paisagem, elementos considerados incompatíveis para áreas próximas a adensamentos residenciais, ainda que em áreas urbanas outros vetores sejam igualmente poluentes; no entanto essas já foram naturalizados para a população, ou mesmo são a razão de mudança para áreas de transição, na busca do rural.

¹⁰⁶ Vale ressaltar que no ordenamento jurídico brasileiro não há tratamento jurídico específico para a vegetação em área de transição, existindo apenas dois regimes de uso do solo: rural e urbano, com suas respectivas normas de proteção da vegetação. Assim, na área de transição convivem distintos regimes de uso do solo, sem uma abordagem geral diferenciada, ainda que possua particularidades no uso do solo, e conflitos decorrentes desse uso.

nesse espaço de transição, que podem ser assim classificados¹⁰⁷: (a) desenvolvimento; (b) conversão; (c) práticas modificadas; (d) parcelamento; e (e) floresta.

A zona de desenvolvimento é definida pelo autor como o uso residencial através do parcelamento urbano de área vegetada, conjugado com outros usos, como o comercial, recreativo e industrial. Esse uso se dá não apenas pelo fato da terra nua ser menos valorizada em comparação com áreas centrais, mas também pela busca do verde e de outras amenidades que o contato direto com a vegetação proporciona (BRADLEY, 1995. p. 7).

Todavia, caso a área de vegetação não seja uma área pública ou esteja inserida nos limites da área parcelada, esse elemento paisagístico faz parte do plano de manejo de terceiros e que pode não se adequar ao ideal de contato com a floresta almejado pelos residentes, podendo mesmo entrar em conflito com o uso residencial. Outro fator de conflito é a necessidade de cuidadoso manejo da vegetação nas áreas parceladas¹⁰⁸ que já não ocorre em áreas de exploração florestal, em razão dos usos diferenciado da vegetação em áreas urbanas e rurais.

A zona de conversão pode ser definida como uma faixa de terra coberta por vegetação que será utilizada para outro uso em breve; pode ser tanto uma área de terra fértil ou uma área marginal em termos de produtividade de recursos florestais. A conversão está normalmente ligada à expectativa do proprietário da terra de encontrar um uso mais lucrativo para seu imóvel. Esse

¹⁰⁷ Vale destacar que no Brasil, há usos específicos do solo não identificados pelo autor, mas que são de grande relevância no país, sobretudo na região norte, em razão de seu quantitativo e significativa interferência na expansão de áreas urbanas: terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas e áreas de mineração. São atividades que possuem características e regimes jurídicos próprios, não abarcados pela legislação agrária e urbanística, tendo sido essas interfaces pouco analisadas pela doutrina, sobretudo quanto ao seu recorte jurídico. Ainda que não tratemos especificamente sobre o assunto, por fugir ao objetivo proposto por nós nesta dissertação, consideramos relevante evidenciar tais particularidades, pois (re)conhecê-las será essencial para discutir o planejamento urbano no país, a partir do conceito de cidade estabelecido em nosso ordenamento jurídico.

¹⁰⁸ A floresta em pé está em constante estágio de modificação, de sucessão biológica, sendo premente reconhecer que a vegetação não permanece imodificada após o parcelamento, não sendo possível também prever todos os efeitos que o desenvolvimento urbano terá no desenvolvimento e manejo de florestas (BRADLEY, 1995. p. 7).

uso poderá ser o parcelamento do solo para fins urbanos ou uso da terra para produções do tipo intensivo, inclusive da agricultura¹⁰⁹.

As áreas de uso modificado caracterizam-se pelo manejo florestal tradicional, modificado para permitir a continuação de atividades agrárias e torná-las compatíveis com os demais usos realizados em áreas adjacentes¹¹⁰. Várias são as razões para essa adaptação: (a) viabilidade econômica da atividade; (b) manter ou melhorar certos benefícios ao permitir um fluxo aceitável de benefícios que são a principal preocupação do proprietário; (c) permitir a manutenção de valores estéticos, *habitat* para fauna, a qualidade do ar e da água; e (d) por razões sanitárias ou de segurança (BRADLEY, 1995. p. 9).

As áreas de floresta consistem em terras cuja principal função é o manejo para produção de recursos naturais, incluindo madeira e fibras, recreação, proteção ao *habitat* da fauna e forragem. São áreas públicas ou privadas, normalmente de grande dimensão. Em razão da maior distância das áreas de desenvolvimento urbano, menores problemas existem de usos incompatíveis entre vizinhos ou de possibilidade de modificação do uso em decorrência da proximidade de zonas mais adensadas¹¹¹ (BRADLEY, 1995. p. 9).

Outros impactos, mais tênues, sobre as áreas de floresta no processo de urbanização são decorrentes do uso não produtivo da terra rural, dentre as quais podemos destacar: (1) aumento de número de proprietários não tradicionais de terras rurais, incluindo investidores e pessoas que não residem

¹⁰⁹ Muitos fatores podem contribuir para a decisão do proprietário em mudar o uso da terra, incluindo mudanças no zoneamento da terra, tributação ou a modificação do uso da terra em lotes confinantes. Qualquer que seja a motivação e decisão do proprietário, sempre haverá dissenso sobre a decisão pelos diferentes atores sociais que competem pelo uso do espaço e dos recursos naturais (BRADLEY, 1995. p. 8).

¹¹⁰ Normalmente, para que o uso modificado ocorra, a atividade primária já apresenta declínio econômico da atividade florestal. Incentivos ou medidas compensatórias podem ser utilizadas se houver interesse em manter a atividade florestal, para a manutenção da atividade econômica ou como elemento paisagístico necessário de zonas de desenvolvimento (BRADLEY, 1995. p. 9).

¹¹¹ Cabe assim destacar que as florestas são afetadas direta e indiretamente pelo processo de urbanização. As florestas que estão também sob pressão em razão da agricultura. Se áreas de agricultura forem urbanizadas, freqüentemente novas áreas de floresta serão convertidas em novas áreas de pastagem. Mas, se mudanças tecnológicas na agricultura acelerarem ou se os preços dos produtos de exportação sofrerem uma queda haverá mais áreas de florestas disponíveis ou para reflorestamento (HEALY, 1984. p. 19).

em fazendas; (2) aumento do valor das áreas de floresta; (3) divisão de parcelas de floresta em lotes menores (HEALY, 1984. p. 26).

Considerando as diferentes atividades na área de interface rural/urbana, em que ficam caracterizados as diferentes apropriações do solo para fins urbanos e rurais, podemos concluir que a vegetação não está presente na mesma proporção nos lotes, ou os usos da vegetação são os mesmos, inclusive no que concerne o manejo: enquanto no meio rural a finalidade da vegetação é para fins produtivos, pautado majoritariamente nos processos ecológicos, no meio urbano esse uso é residual, estando muito mais ligado aos aspectos simbólico e funcional.

Outro ponto de destaque sobre essa diferenciação, no que tange ao manejo da vegetação, são os custos a ele associados. O manejo da vegetação é indispensável em todas as áreas, sejam elas rurais ou urbanas; públicas ou privadas, de uso direito ou não, independentemente de sua finalidade produtiva.

Segundo a legislação brasileira o manejo¹¹² é todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas (art. 2º, VIII da Lei n. 9.985/2000). Esta medida, quando se tratar de florestas, deve ser antecedida de estudos para a utilização/manutenção da área, permitindo o maior número de usos possíveis, possibilitando a obtenção do maior número de benefícios econômicos e sociais, em tudo observados os mecanismos de sustentação do ecossistema (art. 1º, § 2º do Decreto 2.788/1998).

Assim, em áreas rurais a exploração e a manutenção da vegetação, seja em áreas públicas ou privadas, deve ser precedida de estudos e planejamento, a fim de resguardar a utilização sustentada do ecossistema, sem esquecer a necessidade de compatibilização de benefícios sociais e econômicos das

¹¹² José Heder Benatti [1] (2003. p. 192, rodapé 196), citando Bezerra e Munhoz diferencia manejo e gestão dos recursos naturais. Segundo o autor a gestão importa no “conjunto de ações de natureza administrativa que seriam realizadas para manter disponíveis de forma sustentável os recursos naturais”. Já o manejo florestal, uma das categorias de manejo, para o autor (BENATTI [1], 2003. p. 273) utilizando por base definição fornecida pelo IBAMA “é a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema”. O manejo florestal está regulamentado pelo Decreto n. 2.788, de 28 de setembro de 1998, que modificou o Decreto n. 1.282, de 19 de outubro de 1994.

peças que dela se utilizam. Nessas áreas – exceto nos casos em que há impedimento legal de uso direto – como unidades de conservação de uso integral, em que o manejo é utilizado para manter os atributos que justificaram a criação do espaço – o manejo florestal visa subsidiar a exploração econômica sustentada dos produtos florestais (madeireiros ou não), ou seja: o manejo das áreas com vegetação, sobretudo de titularidade privada, tem finalidade econômica, sendo seus custos amortizados pelos lucros da atividade, sobretudo em razão da dimensão das áreas exploradas.

As infra-estruturas em áreas rurais, bem como os serviços prestados pela administração pública, em regra, são direcionadas a essa exploração econômica, e não são prejudicados pelo manejo; há pouca intervenção nos processos ecológicos, sendo utilizada a própria vegetação como instrumento para mitigar os impactos; a fauna, independente do porte e efeito sobre a população é mantida, sendo inclusive necessária para manter a produtividade da vegetação¹¹³.

Em nosso entendimento, guardadas as devidas diferenças entre a vegetação urbana e rural, as diretrizes de manejo para áreas classificadas administrativamente como rurais, também estão presentes nas áreas urbanas, sobretudo no que toca a dois aspectos: (a) uso múltiplo; e (b) uso sustentado.

Nas áreas classificadas administrativamente como urbanas, normalmente somente há manejo de vegetação em áreas públicas – ou em áreas de titularidade privada, mas que tenham uma destinação coletiva – uma

¹¹³ Os limites ao uso dos recursos naturais impostos à propriedade ocorrem pela necessidade de resguardar espaços territoriais especialmente protegidos e seus componentes. Tais espaços podem ser definidos como “áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição pela lei a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e a proteção da integridade de amostras de toda diversidade de ecossistemas, a proteção aos processos evolutivos das espécies, a preservação e a proteção dos recursos naturais” (SILVA, 2003. p. 230). Por conseguinte, espaços territorialmente protegidos são gênero do qual as unidades de conservação são espécie, existindo ainda outras formas de proteção presentes na legislação esparsa, que são imposições de obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados. Em propriedades privadas, as limitações relativas à cobertura vegetal no imóvel podem ser divididas em três espaços distintos, conforme a incidência do direito de propriedade: área de preservação permanente (APP), área de reserva legal (RL) e área de uso intensivo (AUI). Além do caráter distintivo entre as três áreas acima referidas, decorrente da variabilidade de poder do proprietário sobre o imóvel, tais áreas possuem características próprias, cumprindo diferentes objetivos econômicos e ambientais (BENATTI [1], 2003. p. 6). Afora as AUI, tanto a APP e RL funcionam como corredores ecológicos, que além de fornecer serviços ambientais e matéria-prima, permitem o fluxo gênico e o *habitat* da fauna.

vez que os imóveis urbanos privados possuem dimensão inferior ao menor módulo rural da região, o que inviabiliza atividades produtivas tipicamente primárias, salvo nos casos da agricultura para fins de complementação da alimentação familiar ou para fins lúdicos. Em verdade, em áreas privadas, mesmo que regidas pela função socioambiental da propriedade urbana¹¹⁴, a vegetação primária do lote somente subsiste por imposição de limitação administrativa ou em razão de interesses particulares do proprietário, como o prazer pelo contato com a vegetação, por exemplo.

O fato é que o impacto econômico para um proprietário privado que desenvolve atividades madeireiras é relativamente menor para a proteção de margens de rio e para manter a permeabilidade do solo em comparação ao de um proprietário de uma propriedade urbana: a forma de medir a área é distinta, a tributação também, bem como o valor da terra nua é comparativamente mais alto em áreas urbanas. Se quisermos manter a vegetação no meio urbano, necessário se faz buscar abordagens diferenciadas para os diversos usos do solo existentes, através de uma combinação de instrumentos repressivos e de incentivos¹¹⁵.

¹¹⁴ Ao tratarmos do conteúdo da função sócio-ambiental da propriedade urbana, importante mencionar a posição de Lianna Mattos (2003. p. 36) ao destacar que a fluidez, característica do princípio da função social da propriedade urbana, faz parte de uma fórmula deliberadamente escolhida pelo legislador, deixando em aberto o conteúdo da função social da propriedade urbana para que possa ser preenchido de acordo com as peculiaridades locais. No entanto, segundo a autora ainda, o legislador não está totalmente livre para determiná-lo, devendo atender minimamente ao que dispõe a Constituição, o Código Civil, e, obviamente, o Estatuto da Cidade. Partimos da premissa que o conteúdo de propriedade (usar, gozar e dispor) não pode ocorrer de forma a prejudicar a coletividade. Isso também é o que se depreende do artigo 1228, §1º do novo Código Civil, em que observamos que os interesses econômicos não podem sobrepor-se aos interesses da coletividade, inclusive no que se refere à proteção do meio ambiente. O fator ambiental também é um item mencionado na definição de função social proveniente do Estatuto da Cidade (art. 39). Dessa forma, podemos concluir é perfeitamente cabível falar em função sócio-ambiental da propriedade urbana, que tem seu conteúdo determinado pela Constituição, pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor, bem como pela legislação ambiental aplicável ao meio urbano. Portanto, o proprietário tem o poder-dever de proteger a integridade dos bens ambientais existentes em sua propriedade, podendo ser compelido a fazê-lo no caso de descumprimento das normas que disciplinam o uso do referido bem, ou incentivado, através dos instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade a manter níveis de proteção superiores ao limites mínimos legais.

¹¹⁵ A tributação com finalidade urbanística e ambiental pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente. Assim, ao nos referirmos à tributação ambiental, destacamos dois aspectos: (1) um sendo de natureza arrecadatória ou fiscal; e (b) outro de caráter extrafiscal ou regulatório, que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes, incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a idéia de proteção ambiental. Ambas as finalidades da

Assim, em áreas urbanas, o manejo da vegetação possui particularidades, pois a conformação do espaço urbano é distinta: as infra-estruturas são voltadas a facilitar a circulação de pessoas, bens e serviços, sendo que grande parte dos lotes existentes se destina à moradia. Nas áreas urbanas, o uso do solo pressupõe uma edificação mínima, que demanda alterações significativas, já que o solo é compactado e revolvido para a instalação de equipamentos que viabilizam a estrutura urbana. Com as construções, o solo é impermeabilizado, modificando radicalmente a função mitigadora da vegetação em áreas permeáveis; ou seja, em áreas urbanas somente a utilização da vegetação é insuficiente para aliviar de maneira eficaz todos os impactos da modificação no uso do solo.

Considerando as funções que a vegetação urbana possui, conforme já destacamos acima, e as características do manejo florestal, o poder público municipal deve, sempre que possível determinar que a vegetação urbana proporcione o maior número de serviços possíveis, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social da população. Desta feita, tal como ocorre em áreas rurais, o manejo da vegetação urbana deve permitir seu uso múltiplo, garantindo à população o melhoramento de condições da estrutura urbana, seja de ordem material ou imaterial, sempre observadas as diretrizes das funções sociais da cidade.

Vale ressaltar que, em razão das diferenças de finalidade entre áreas rurais e urbanas, o aspecto ecológico, de proteção dos ecossistemas, deve ser avaliado, mas não somente pelo aspecto biológico, pois as cidades são socioecossistemas que possuem uma dinâmica particular em razão da intensa atividade humana.

Desse modo, não se pode falar em equivalência de processos ecológicos entre áreas urbanas e rurais, e nem se poderia, pois determinadas

tributação são estipuladas como instrumentos da Política Urbana Brasileira, através da previsão da “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (art. 2º, X da Lei n. 10.257/2001). O IPTU, principal fonte de arrecadação dos municípios, é tributo listado como instrumento de desenvolvimento urbano, com clara conotação extrafiscal. Segundo Celso Fiorillo e Renata Ferreira (2005. p. 57) a Constituição conferiu ao IPTU a natureza típica de tributo ambiental, por se tratar de imposto direcionado à viabilização de um bem ambiental, as cidades. No entanto, essa parece ser uma posição isolada na doutrina.

características da vegetação não urbana são incompatíveis com a vida urbana, devendo o manejo levar esse fator de diferenciação em consideração. Um dos principais diferenciais é o fluxo gênico, uma das principais funções da vegetação em áreas rurais. Animais de grande porte, insetos vetores de doenças são incompatíveis com o uso urbano, mas fazem parte da dinâmica de ecossistemas rurais.

Outra grande diferença é o custeio do manejo em áreas urbanas. Como a exploração de recursos florestais não é o objetivo do manejo da vegetação urbana, como ocorre em áreas rurais, mas o uso seguro de áreas públicas pela população – que envolve não apenas a poda periódica da vegetação, mas a instalação de equipamentos públicos, como iluminação, equipamentos desportivos, calçamento, sistema de drenagem, etc e serviços – o manejo necessita ser custeado através do orçamento das administrações municipais, ou através de programas que incentivam a iniciativa privada a fazê-lo. Outros custos raramente levados em consideração são os danos que a vegetação pode causar em outros equipamentos públicos ou privados, como redes de energia elétrica, encanamentos, calçamentos, etc.

A escolha adequada do tipo de vegetação a ser utilizada/mantida nas áreas urbanas, bem como sua localização e a consideração das práticas culturais dos grupos beneficiários de áreas públicas poderão minorar tais custos, sobretudo se forem conjugados os usos tradicionais da vegetação com outros usos que possam gerar benefícios financeiros para comunidades e mesmo para a administração municipal.

Segundo Miller (1997. p. 344) o desenvolvimento de exploração de uso múltiplo em florestas urbanas – um dos conceitos utilizados para identificar a vegetação urbana, e que será analisado juntamente com outras abordagens logo mais neste trabalho – pode ser realizado de forma a somar benefícios relacionados com a utilização convencional da vegetação no meio urbano (redução de ruído e da poluição atmosférica, minimização de variações climáticas drásticas, conservação de energia, melhoria paisagísticas, melhoria da qualidade da água, fornecimento de *habitat* para fauna e oferta de espaços para recreação, etc) com os benefícios do uso social da vegetação (fornecer alimento, combustível, forragem, madeira, plantas medicinais; criar empregos e

incrementar as demais funções do manejo convencional), conjugando assim outras funções não tradicionalmente concebidas como possíveis em áreas urbanas, reforçando a importância de aliar diferentes funções da vegetação, e que podem inclusive importar na redução de custos no manejo da vegetação.

Igualmente, um fator que pode representar a diminuição de custos com o manejo da vegetação é o planejamento do ordenamento do solo, especialmente em áreas de expansão urbana. A fim de potencializar o uso múltiplo da vegetação, sobretudo, sob o ponto de vista ecológico, deve-se priorizar a manutenção da vegetação em áreas consideradas ambientalmente sensíveis¹¹⁶. A legislação ambiental oferece alguns parâmetros para nortear o zoneamento do solo urbano, uma vez que devem ser estabelecidas restrições específicas para zonas costeiras; áreas de mananciais, nascentes, rios, fundos de vale, aquíferos através do planejamento de bacias hidrográficas (MILLER, 1997. p. 347); topos de morro, tabuleiros, etc¹¹⁷.

Em resumo, ainda que a vegetação exista em áreas urbanas e rurais, ela não se apresenta na mesma proporção e finalidade; do mesmo modo, o manejo (e seu custo), funções e dimensões não podem ser, portanto, tratados de forma indistinta, por qualquer área do conhecimento, especialmente, pelo Direito, uma vez que este norteia e cria parâmetros para o planejamento e instrumentos de sanção, interferindo diretamente em todos os demais ramos do conhecimento.

¹¹⁶ Dunster e Dunster (apud MILLER, 1997. p. 347) definem áreas ambientalmente sensíveis como qualquer parcela de terra, grande ou pequena, em áreas públicas ou privadas, que possua, ou com algum tipo de remediação poderia alcançar, atributos ambientais desejáveis. Esses atributos contribuem para a retenção e ou criação de *habitat* animal, estabilidade do solo, retenção de água ou recarga, cobertura vegetal, e funções ecológicas vitais similares. Elas podem incluir *habitats* comuns e raros, plantas e animais. Considerados em conjunto, um sistema protegido e bem definido de áreas ambientalmente sensíveis desempenha funções ecológicas necessárias em áreas urbanas e rurais. Esse sistema proporciona uma grande contribuição para a qualidade de vida de todas as espécies vivas dentro e nas proximidades da área, e tem papel importante em manter saúde e qualidade de vida de cidades e paisagens urbanas. Segundo Lúcia e Juan Mascaró (2005. p. 70) áreas ambientalmente sensíveis formam a base ecológica urbana e integram o conjunto de espaços verdes intra-urbanos. Exemplos dessas áreas são topos de morros e zonas ocupadas por leitos de cursos d'água. São geralmente solos úmidos que acumulam materiais de aluvião e são desfavoráveis para a fundação de edifícios; apresentam elevada aptidão para a agricultura, constituindo as áreas de maior impermeabilidade do solo. Podem ser utilizados como zonas verdes ou para localizar bacias de estocagem de água pluvial (...) O uso de vegetação não só complementa suas funções, mas pode criar locais de lazer e amenizar a paisagem.

¹¹⁷ Para maiores informações sobre a legislação ambiental incidente sobre o planejamento do solo urbano e que está relacionado com a vegetação, ver o capítulo 4 desta dissertação.

3.2 PROPOSTAS DE TIPOLOGIA DAS ÁREAS VERDES URBANAS

Segundo John Nolon (2003. p. 3) a vegetação urbana, por ele denominada espaço aberto, possui muitas definições em razão de suas múltiplas funções, que variam de aspectos estéticos à proteção da biodiversidade. Em verdade, mesmo a utilização do termo “espaço aberto” é controversa entre os autores que tratam da classificação da vegetação urbana.

Justamente em razão desta diversidade de abordagens consideramos necessário apresentar uma síntese – não exaustiva – das principais classificações encontradas em nossa pesquisa sobre o tema. Assim, inicialmente apresentaremos as classificações não jurídicas, para, em seguida, apresentar a discussão, ainda insipiente no ordenamento jurídico brasileiro, sobre a classificação da vegetação urbana.

3.2.1 Classificação não jurídica da vegetação urbana

Ao estudarmos a vegetação nas cidades, identificamos os seguintes termos utilizados para abordar o tema: espaços abertos ou livres, áreas verdes, florestas urbanas, vegetação periurbana e arborização.

Segundo John Nolon (2003. p. 3), o termo espaço aberto é bastante amplo, incluindo desde parques, campos de futebol, pastagens, pradarias, paisagens cênicas, e áreas ambientalmente frágeis, como mangues, matas ciliares e *habitats*. Ainda, algumas dessas áreas podem ser locais de trabalho. Enquanto alguns são pontos críticos para o meio ambiente, alguns são apenas inutilizados.

O espaço aberto, segundo Tzoulas e James ([s.a]. f. 5) é subdividido em áreas verdes e espaços cívicos. Segundo esta classificação as áreas verdes são: parques, jardins, playgrounds, áreas informais de recreação, quintais, jardins domésticos e outros espaços verdes não planejados, locais para a

prática de esportes, igrejas, cemitérios, matas ciliares, etc; já os espaços cívicos são mercados ao ar livre e áreas de circulação (tabela 2).

Tabela 2 – Tipologia de espaços abertos ou livres

Espaços Abertos		Espaços Cívicos
Espaços Verdes		
Parques e jardins	Parques urbanos, unidades de conservação e jardins	Mercados, áreas de contato cívico e áreas de circulação
Áreas para crianças e adolescentes	Playgrounds e outros equipamentos públicos destinados à socialização	
Amenidades	Áreas informais de recreação, quintais, jardins domésticos e outros espaços verdes incidentais	
Locais para a prática de esportes	Campos e outros equipamentos desportivos	
Lotes não edificadas	Áreas de agricultura urbana, jardins comunitários e terrenos baldios	
Igrejas	Igrejas, cemitérios	
Áreas verdes semi-naturais	Áreas de manejo florestal para fins madeireiros, gramados, áreas úmidas, áreas rochosas e corpos d'água	
Corredores ecológicos	Matas ciliares, zonas de amortecimento	

Fonte: adaptação de (TZOULAS; JAMES, [s.a]. f. 5).

Elaboração: a autora.

A partir dessa tipologia podemos concluir que os espaços abertos não possuem por principal característica a vegetação urbana, mas sim áreas em que a edificação não é predominante. Assim, as áreas abertas ou livres podem ou não ser vegetadas, de titularidade pública ou privada, não possuindo uma destinação específica. É uma denominação genérica, mas utilizada na legislação por nós analisada. No entanto, em nossa opinião essa denominação é muito geral para que possamos utilizá-la como base de nosso trabalho.

O termo área verde é corrente na literatura especializada. Segundo Milano (apud HILDERBRAND; GRAÇA; HOEFLICH, [s.a]. f. 2) o termo corresponde a uma área livre na cidade, com características predominantemente naturais. No mesmo sentido Lidija Knuth (2005. f. 17, rodapé n. 3), define espaço verde como qualquer área vegetada de terra ou água ou próxima a uma área urbana. Essa definição inclui área de grama, parques e jardins, corredores ecológicos, áreas para práticas esportivas, playgrounds, terrenos baldios, áreas contaminadas e áreas de expansão urbana próximas a áreas residenciais.

Outros definem áreas verdes como sendo aquelas compostas por árvores de rua, parques e áreas em torno de edifícios públicos e outros tipos de propriedades públicas e privadas (GREY; DENEKE apud HILDERBRAND; GRAÇA; HOEFLICH, [s.a] f. 2). Já Hardt (apud FEIBER, [s.a]. p. 4), define áreas verdes urbanas como áreas livres da cidade, com características predominantemente rurais, independente da vegetação, o que praticamente equipara o conceito de área livre, acima mencionado, com o de área verde¹¹⁸.

Segundo o Programa de Desenvolvimento de Áreas Verdes Urbanas na União Européia (URGE), as áreas verdes podem ser definidas como “espaços abertos públicos e privados em áreas urbanas, primariamente cobertos por vegetação, direta ou indiretamente disponíveis aos usuários” (RODENBURG; LEEUWEN; KAMP, [s.a]. [s.f], tradução livre). Neste conceito não estão incluídos terrenos baldios e cemitérios, salvo se utilizados como parques ou áreas de recreação, isto é, que sejam áreas abertas ao uso coletivo, ficando, portanto, a vegetação isolada, que compõe a arborização, apartada desta definição, ainda que possua grande relevância no meio urbano.

Outras abordagens tentam estabelecer tipologias, ao invés de estabelecer um conceito, a partir das seguintes categorias: (1) funções urbanísticas; (2) nível de implantação e uso; e (3) titularidade.

Quanto às funções, as áreas verdes urbanas podem ser assim classificadas: (1.a) espaço livre urbano, sendo termo genérico que abrange todas as áreas não edificadas; (1.b) praça, espaço livre destinado ao convívio social e à recreação ativa e passiva; (1.c) parque, espaço livre urbano, normalmente com área maior que a praça, destinado ao lazer ativo e contemplativo, à proteção de recursos naturais e à promoção da melhoria de condições ambientais. Sob esta categoria também é possível classificar outras unidades de conservação e outros espaços territoriais especialmente protegidos de grande dimensão; (1.d) área verde pública, espaço livre público existente em loteamento destinado à ao plantio de vegetação ou à conservação da vegetação já existente e à implantação de equipamentos de lazer; (1.e)

¹¹⁸ No mesmo sentido é a definição de Guzzo, Carneiro e Oliveira Júnior (2006. f. 3), as áreas verdes urbanas são uma espécie de espaço livre urbano destinado à conservação ambiental e à implantação de vegetação, com fins recreativos ou não. Para os autores as áreas verdes urbanas têm por principais características: a vegetação e o predomínio de áreas não edificadas.

cemitério, espaço livre urbano com presença de vegetação implantada e possibilidade de uso contemplativo; e (1.f) *campus* universitário, espaço livre urbano potencialmente coletivo com possibilidade de uso público, mas com algumas restrições quanto à acessibilidade da comunidade (GUZZO; CARNEIRO; OLIVEIRA JÚNIOR, [s.a] f. 4).

Quanto ao nível de implantação e uso, os autores agruparam as áreas verdes urbanas a partir das seguintes categorias: (2.a) implantado ou urbanizado, áreas com tratamento paisagístico, com infra-estrutura e equipamentos para fins recreativos; (2.b) semi-implantado ou semi-urbanizado, em existem algumas das características mencionadas no item 2.a ou que são implantados a partir de esforços coletivos, sem a intervenção direta do poder público; (2.c) não implantado ou não urbanizado, são áreas sem qualquer intervenção, seja pública ou privada; e (2.d) com mudança de função, caracterizada pelo uso desconforme das finalidades do espaço livre urbano (GUZZO; CARNEIRO; OLIVEIRA JÚNIOR, [s.a] f. 4-5).

No que se refere à titularidade, as áreas verdes urbanas, compostas predominantemente por elementos naturais podem ser: (3.a) públicas; e (3.b) privadas (MILANO apud PEREIRA; SANTOS; BERGER; CHAVES NETO, [s.a] f. 19).

As áreas públicas comportam espaços verdes com função recreativa, conservação ambiental, usos específicos e a arborização urbana. Sob titularidade privada também se encontram espaços verdes voltados ao lazer, à conservação ambiental e à funções especiais. Assim, segundo esta tipologia, as áreas verdes urbanas são compostas por áreas públicas, privadas e a arborização.

Ante o exposto, apesar da diversidade de conceitos e tentativas de classificação, podemos concluir que, geralmente, três elementos são considerados como integrantes do conceito de áreas verdes urbanas: (a) áreas não edificadas, com predomínio de vegetação, arbórea ou não; (b) uso coletivo, direto ou indireto, independente da titularidade; (c) uso recreativo; (d) a arborização urbana.

Consideramos oportuno ressaltar que dentre os conceitos acima, o conceito apresentado pela URGE é o mais preciso, uma vez que não

compreende a arborização urbana. Apesar de ser um posicionamento minoritário, entendemos que a arborização urbana, em razão de sua característica predominantemente paisagística/funcional, não se enquadra no conceito de área. Em nossa opinião, a área verde, espécie de espaço aberto ou livre, é, prioritariamente, uma área não edificada, em que prepondera a vegetação arbórea ou não, destinada a um uso público, independente de sua titularidade, e que deve ser provida de infra-estrutura mínima para garantir o bem-estar de seus usuários diretos e indiretos, bem como seu uso múltiplo sustentado.

O conceito de floresta urbana é também bastante variável na literatura especializada. Em sentido amplo, as florestas urbanas são consideradas como um ecossistema¹¹⁹. “As florestas urbanas podem ser definidas como a soma de toda a vegetação lenhosa que circunda e envolve os aglomerados urbanos desde pequenas comunidades rurais até grandes regiões metropolitanas” (MILLER apud LIMA NETO; SENA, 2007. f. 25). O termo também é definido na literatura como uma

área em ou próximo a lugares que vivemos que possuem ou podem possuir árvores. Ruas arborizadas, canteiros, áreas verdes, áreas residenciais, espaços públicos e privados com vegetação formam as florestas urbanas. Isso inclui também as franjas urbanas em que se inicia o parcelamento, bem como existem áreas rurais que estão sendo consideradas para fins de parcelamento (MOLL, 1995. p. 12).

À primeira vista não identificamos diferenças significativas entre o conceito de área verde e floresta urbana, principalmente pelo fato dos conceitos utilizados pelos autores se confundirem. No entanto, a partir das definições encontradas na literatura especializada, podemos apontar como principais características os seguintes pontos: (a) porte arbóreo (vegetação lenhosa); (b) a localização é menos importante, sendo uma definição freqüentemente utilizada para contabilizar o aspecto global da vegetação em núcleos urbanos e áreas rurais adjacentes; (c) o uso que é feito da vegetação

¹¹⁹ “Quando as florestas urbanas são vistas como ecossistemas, uma grande quantidade de valores pode se ligar a esse recurso. Ecossistemas são complexos e se adapta melhor a uma definição ampla de florestas urbanas. Florestas urbanas se estendem de áreas centrais de grandes cidades até além dos subsídios até áreas rurais que estão em áreas em que é possível o parcelamento” (MOLL, 1995. p. 14).

não é levado em consideração, sendo sua relevância ecológica o fator determinante.

Esta definição, em nossa opinião, possui grande relevo estatístico, para o cálculo de vegetação por habitante de uma cidade, incluindo desde a arborização à unidades de conservação. No entanto, a existência de vegetação, em nosso entendimento, não necessariamente importa melhoria da qualidade de vida urbana, salvo se forem considerados outros fatores na análise como: tipo de manejo, existência de condições que assegurem seu uso e acesso, etc¹²⁰.

Vale mencionar que o termo floresta urbana não é utilizado na legislação brasileira, e da forma em que é utilizado na literatura especializada, apresentaria problemas, uma vez que a titularidade e o regime de uso do solo não são levados em consideração, bem como as técnicas de manejo e o acesso às áreas.

Outro termo, mais freqüente na literatura especializada estrangeira e em documentos internacionais, é o conceito de vegetação periurbana, uma tentativa, em nossa opinião, de diferenciação entre a vegetação rural e a urbana, através de uma área de transição, de interface. Segundo Rowan Rowntree (1995. p. 43)

a área periurbana é o entorno imediato da área urbana e a área exurbana é a área de interior para onde as pessoas estão migrando de áreas urbanas e periurbanas e de onde os recursos urbanos são retirados.

Em parte os conceitos de floresta urbana e periurbana são bastante similares, podendo ser inclusive equiparados para fins estatísticos, de acordo com o conceito adotado. Todavia, entendemos ser a principal característica da área periurbana a complexidade de usos e a coexistência de regimes administrativos de uso do solo em área de transição, que não é evidenciado no conceito de floresta urbana¹²¹.

¹²⁰ Uma abordagem que consideramos satisfatória é a utilizada pela ONG IMAZON em publicação denominada “Belém Sustentável 2007” (Disponível em: www.imazon.org.br. Acesso em: 10 jan 2008). Ao utilizar indicadores sobre a qualidade ambiental da região metropolitana de Belém, calcula a área de floresta urbana, somando toda a vegetação de porte arbóreo e estabelece outro indicador por o uso recreativo de espaços livres, vegetados ou não, através do indicador “praça”.

¹²¹ Alguns exemplos de áreas periurbanas são os cinturões verdes e áreas de expansão urbana ainda utilizadas para fins agrários.

A arborização urbana é a modalidade de uso da vegetação mais antiga existente nas cidades. A utilização de vegetação, preferencialmente de porte arbóreo, tem função estética. Diferentemente dos demais conceitos, a arborização urbana, trata a árvore como elemento individual na composição do tecido urbano, sendo, portanto, um equipamento público pontual, isolado, mas não uma área verde; a arborização é um dos componentes de uma área verde/floresta urbana, não podendo ser entendida como sinônimo¹²².

Analisando os conceitos acima concluímos que se a vegetação é parte integrante de socioecossistemas urbanos, que deve ter sua implantação/manutenção planejada pela administração pública, a fim de que possa prover o maior número de benefícios possíveis através do uso múltiplo, nenhum dos conceitos contempla a diversidade de situações em que o uso da vegetação pode se dar em áreas administrativamente classificadas como urbanas. Por essa razão utilizamos a expressão “vegetação urbana” neste trabalho, por a considerarmos mais genérica, permitindo uma análise abrangente da flora e sua relação com a cidade.

Nesse sentido, julgamos oportuna a abordagem do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK,1997) sobre a temática, pois estabelece ser menos importante a escolha do termo a ser utilizado. Segundo esse posicionamento, a vegetação deve ser entendida como um processo, denominado enverdecimento urbano (*urban greening*).

¹²² Vale ressaltar que, na tentativa de uniformizar as definições e categorias Lima (apud PEREIRA; SANTOS; BERGER; CHAVES NETO, [s.a]. f. 19) propõe a seguinte classificação: (a) espaço livre, conceito mais abrangente, integrando os demais e contrapondo-se ao espaço construído em áreas urbanas; (b) área verde, com predomínio de vegetação arbórea; (c) parque urbano, área verde com funções ecológicas, estéticas e de lazer, com área superior da de praças e jardins; (d) área com função recreativa, com ou sem vegetação; (e) arborização urbana, elementos vegetais de porte arbóreo, que podem fazer parte ou não das áreas verdes. Outra classificação bastante utilizada é a desenvolvida por Richter (apud LOBODA; DE ANGELIS, [s.a]. f. 8), que propõe a seguinte classificação para os espaços livres e o verde urbano: (a) jardins decorativos, com fins ornamentais, com reduzida função recreacional; (b) parques de vizinhança, que apresentam função recreacional, podendo abrigar alguns tipos de equipamentos; (c) parques de bairro, ligados à recreação, com equipamentos recreacionais, esportivos dentre outros; (d) parques setoriais ou distritais; (e) áreas para proteção da natureza, destinadas à conservação, e uso recreacional pouco intensivo; (f)-áreas de função ornamental, sem caráter conservacionista ou recreacional; (g) áreas de uso especial; (h) áreas para esportes; (i)-ruas de pedestres.

Para Miller (apud INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1997. f. 9) essa atividade implica numa abordagem integrada de toda a cidade, que envolve o plantio e manejo da vegetação de forma a garantir múltiplos benefícios ambientais e sociais para habitantes urbanos, perfazendo dois elementos: (a) a engenharia florestal urbana, que tem por objeto o manejo de maciços florestais; e (b) a agricultura urbana, que trabalha a produção alimentar nas cidades e em áreas de expansão urbana.

Assim, melhor do que estabelecer um conceito que pretenda abarcar todas as possibilidades de uso da vegetação no meio urbano torna-se indispensável compreender que a utilização da vegetação urbana é um processo, podendo oferecer muito mais do que os tradicionais benefícios paisagísticos e recreativos.

3.2.2 Classificação jurídica da vegetação urbana

No que tange à análise jurídica da vegetação urbana no Brasil, tanto a doutrina ambiental como a urbanística pouco abordam a questão. De fato, apenas alguns autores como José Afonso da Silva (1997; 2008), Édis Milaré (2004), Paulo Sirvinskas (1999) e Amauri Arfelli (2004) tratam especificamente do tema.

O objetivo da preservação das áreas verdes urbanas, segundo Édis Milaré (2004, p. 153), é a ordenação do espaço urbano. É justamente sob a perspectiva que José Afonso da Silva (2008) estabelece uma classificação jurídica que propõe diferenciar as áreas não edificadas urbanas.

As áreas classificadas administrativamente como urbanas são divididas em edificáveis e não-edificáveis, sendo que as primeiras servem de suporte à edificação, sofrendo ordenação específica. Já as não-edificáveis são àquelas que não receberam tratamento urbanístico, ou que “por determinação de planos ou normas urbanísticas, não devem receber edificações, porque são destinados a cumprir outras funções sociais na cidade” (SILVA, 2008. p. 272).

Vale ressaltar que as áreas não-edificáveis incidem tanto em áreas públicas como privadas. Em áreas sob titularidade privada¹²³ essa situação ocorre por imposição urbanística; já em áreas públicas, tais espaços são componentes da estrutura urbana, caracterizados também por áreas *non aedificandi*¹²⁴, como as vias de circulação, espaços livres, áreas verdes¹²⁵, áreas de lazer e recreação.

Portanto, administrativamente os espaços livres são áreas *non aedificandi*, podendo ter titularidade pública ou privada.

Arfelli (2004, p. 40) conceitua que as áreas verdes “caracterizam-se pela continuidade e predominância da cobertura vegetal”, ou seja, são extensas áreas possuidoras de vegetação que têm por finalidade primária a proteção ambiental. Classifica ainda o autor que as áreas verdes públicas podem ser de dois tipos: típicas ou mistas.

As primeiras são aquelas que admitem impactos mínimos e “são representadas por uma cobertura vegetal densa e contígua, podendo, no entanto, possuir caminhos naturais utilizáveis para apreciação de sua beleza e sua preservação” (2004. p. 41). Já nas mistas é possível maior intervenção, através da “implantação de equipamentos comunitários destinados ao lazer e recreação.” (2004. p. 41). Sobre o assunto, José Afonso da Silva (2008. p. 278-279) conclui que

[...] as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam equilíbrio do meio ambiente urbano [...] Cumpre apenas acrescentar que nem toda áreas urbana arborizada entra no conceito de ‘áreas verdes’. Nestas, o verde, a vegetação, destinada, em regra, à recreação e ao lazer, constitui o aspecto básico do conceito – o que significa que onde isso não ocorrer teremos arborização, mas não áreas verde, como é o caso de uma avenida ou uma alameda

¹²³ Em áreas privadas, as áreas *non aedificandi* são “as reservadas dentro de terrenos de propriedade privada que ficam sujeitas à restrição ao direito de construir, por razões de interesse urbanístico – o que vale dizer, no interesse coletivo. Quando estudamos a imposição de recuos já fizemos referência a essas áreas livres dentro dos lotes, destinados a assegurar luz e ventilação às habitações, bem como espaços para árvores, vegetação, jardins e para breve recreio das crianças” (SILVA, 2008. p. 272-273).

¹²⁴ As áreas *non aedificandi* em áreas públicas possuem natureza variada. Essas áreas, por exemplo, em áreas públicas possuem finalidade de reduzir custos para a implantação e manutenção de infra-estruturas. Exemplos dessas disposições estão previstas em diversos dispositivos da legislação: art. 4, III e 5º da Lei n. 6766/1979; arts. 11, §2º; 14 e 31 do Decreto n. 24643/1934.

¹²⁵ Segundo Silva (1997. p. 247-248), “o regime jurídico das áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados” podendo a legislação urbanística “impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam ao uso dos próprios proprietários”.

arborizada, porque, aqui, a vegetação é acessória, ainda que seja muito importante, visto que também cumpre aquela finalidade de equilíbrio ambiental, além de servir de ornamentação da paisagem urbana e de sombreamento à via pública.

Conforme destaca o doutrinador os espaços verdes desde a primeira Carta de Atenas passaram a ter grande destaque, adquirindo regime jurídico especial, que os distingue dos demais espaços livres e de outras áreas *non aedificandi*. Dentre os principais diferenciadores está a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que combinada com vias de circulação e equipamentos de uso público (SILVA, 2008. p. 277-278).

O termo “espaços livres”¹²⁶, ainda que não tenha definição legal, foi empregado em diversas leis: nesse sentido, ver art. 3º do Decreto-Lei n. 58/1937; art. 3º do Decreto n. 3079/1938 e o art. 22 da Lei n. 6766/1979. Fazendo uma interpretação dos referidos dispositivos, conclui o autor que “espaços livres, seriam, assim, os espaços abertos públicos ou destinados a integrar o patrimônio público nos loteamentos, fora as vias de circulação” (SILVA, 2008. p. 275). Desse modo, entende José Afonso da Silva (2008. p. 276) que no conceito de áreas livres estão incluídas as áreas verdes, ficando apenas excluídas as vias de comunicação.

Todavia, esse entendimento não é compartilhado por outros doutrinadores estrangeiros, que consideram que este último elemento integra o conceito de áreas livres¹²⁷.

¹²⁶ [...] Os jardins e praias integram o conceito de espaços livres. Os primeiros, via de regra, constituem aspectos das praças, bens de uso comum do povo. As segundas também são definidas como bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido; quando formados às margens de rios e lagos, pertencem, em regra, aos Estados [(arts. 11, §2º, 14 e 31 do Decreto n. 24643/1934; art. 10, §3º da Lei n. 7661/1988)] (SILVA, 2008. 279-281).

¹²⁷ “Se adotássemos esse conceito amplo de ‘espaços livres’, nele entrariam também as áreas *non aedificandi*, que cuidamos no item anterior, que têm regime jurídico diverso dos espaços livres e das vias de comunicação do conceito estrito de Decreto-Lei n. 58/1937, convindo, pois, manter a distinção em nosso Direito – distinção que parece admitida no art. 6 da Lei 6766/1979 [...] Por outro lado, ainda que conceitualmente se possa conceber as áreas verdes como tipos de espaços livres também no nosso direito, pareceu-nos cabível delas tratar em separado. A rigor, o que, doutrinariamente, deveria ser admitido seria o alargamento da expressão para abranger também as vias públicas em geral, ou seja: espaço livre seria sinônimo de espaço público urbano não-edificável – espaço, esse, que viria a integrar o patrimônio público de uso comum do povo por via da cláusula da inalienabilidade que decorre da inscrição no Registro Público de arruamentos, por via de desapropriação de áreas privadas ou de afetação de áreas públicas ou de afetação de áreas públicas nos demais casos; ressalvada, é claro, a possibilidade de aquisição por via de doação, permuta e outros modos previstos em Direito” (SILVA, 2008. p. 276-277).

Já no que concerne às áreas de lazer, também considerados espécie de espaços livres, a doutrina destaca dois elementos como essenciais para sua configuração: localização e infra-estrutura adequada¹²⁸. Essas áreas podem ser espaços naturais, como praias, parques ou construídos, como praças, quadras esportivas, estádios (SILVA, 2008. p. 279).

Assim, as áreas vegetadas, ou mesmo espécies vegetais podem ser considerados áreas de recreação, mas a vegetação não é considerada elemento essencial para sua caracterização. Sobre as áreas de lazer, Arfelli (2004. p. 39) assevera que “as áreas de lazer e recreação podem integrar as áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários [...] ou até mesmo, espaços livres de uso comum [...] vocacionadas para exercício de atividades prazerosas”.

Apesar das diferenciações entre as definições acima apresentadas, sob um ponto todos os autores convergem: áreas verdes e arborização são elementos distintos, conforme já indicamos acima, devendo, portanto, possuir abordagens legais diferenciadas. Segundo Sirvinskas (1999, p. 193) arborização “é o ato ou efeito de arborizar. Arborizar, por seu turno, é plantar ou guarnecer de árvores plantadas”. Nesse caso a vegetação é acessória¹²⁹, ainda que de grande relevância para o meio ambiente, tendo como finalidade a ornamentação da paisagem urbana e o sombreamento da via pública (SILVA, 1997. p. 248).

Destarte, podemos perceber que apesar de a abordagem ser bastante sintética, José Afonso da Silva apresenta uma classificação jurídica para a proteção de espaços não-edificados em geral, dentre os quais inclui áreas verdes, com finalidade recreativa ou não, e áreas privadas, em que a proteção de áreas não edificadas, cobertas ou não por vegetação é decorrente de limitações legais, primariamente limitações ou servidões administrativas, uma vez que são restrições ao direito de propriedade que não o excluem. Em todos

¹²⁸ Segundo José Afonso da Silva (2008. p. 279) as zonas institucionais (art. 4º, IV, §1º da Lei n. 6766/1979), previstas na lei de parcelamento do solo tem por objetivo, dentre outros a destinação para fins recreativos.

¹²⁹ José Afonso da Silva (2008) utiliza o conceito de acessoriedade para distinguir entre a arborização e áreas verdes. Para o autor, as áreas verdes têm por finalidade o lazer; já quanto a vegetação é utilizada como elemento acessório à infra-estrutura urbana, ainda que com significativo papel ambiental, deve ser classificada como arborização.

esses espaços classificados administrativamente como áreas *non aedificandi* há predominância de áreas não impermeabilizadas, não havendo vedação absoluta para a realização de intervenções urbanísticas. Dessa classificação fica excluída apenas a arborização.

Vale observar que a abordagem acima classifica administrativamente esses espaços, diferenciando-os de vias de circulação, mas não analisa a vegetação urbana sob o ponto de vista urbanístico-ambiental. Assim é feita uma abordagem da natureza jurídico-administrativa da vegetação urbana, em que a relevância de vegetação é mencionada, mas não analisada.

Outra possível classificação de áreas públicas não edificadas, quando à sua destinação, é a estabelecida pela doutrina administrativista e pela legislação, que os subdivide em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais (art. 99 do Código Civil de 2002).

Os bens de uso comum do povo são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos. Os bens assim classificados possuem uma destinação pública, de modo a poderem ser utilizados pela coletividade. Mas, “o fato de servirem a esse fim não retira ao Poder Público o direito de regulamentar o uso, restringindo-o ou até mesmo o impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público” (CARVALHO FILHO, 2006. p. 943).

Segundo o art. 99, I do CC/02 são bens de uso comum do povo os mares, as praias, os rios, as estradas, as ruas, as praças e os logradouros públicos. Quanto à disponibilidade esta categoria é considerada indisponível, pois

[...] não ostentam caráter tipicamente patrimonial e que, por isso mesmo, as pessoas a que pertencem não podem dele dispor. Não poder dispor, no caso, significa que não podem ser alienados ou onerados nem desvirtuados das finalidades a que estão voltados. Significa ainda, que o Poder Público tem o dever de conservá-los, melhorá-los ou mantê-los ajustados a seus fins, sempre em benefício da coletividade (CARVALHO FILHO, 2006. p. 946).

Já os bens de uso especial “são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral” (CARVALHO FILHO, 2006. p. 944). Segundo o novo código civil são bens de uso especial os “edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimento da

administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias”¹³⁰ (art. 99, II). Esta categoria de bens é considerada indisponível enquanto mantiver sua finalidade pública (CARVALHO FILHO, 2006. p. 946).

Os bens dominicais, última categoria da classificação, segundo o código civil são “os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado” (art. 99, parágrafo único). Trata-se de categoria residual em que se enquadram bens públicos, mas que não estão sendo destinados a uma finalidade pública específica, sendo inclusive considerado pela doutrina como disponíveis (CARVALHO FILHO, 2006. p. 947).

Assim, a vegetação não está apenas presente em diferentes regimes de conformação da propriedade privada, mas também em áreas públicas cujo regime de uso e proteção é bastante variável.

Em nossa opinião, para fazermos uma análise sobre a vegetação urbana, a partir do novo conceito de cidades, isto é, sob uma perspectiva urbanístico-ambiental, e levando ainda em consideração a natureza jurídica dos espaços não-edificáveis apresentada por José Afonso da Silva (2008), é indispensável analisar como o ordenamento jurídico tutela a vegetação urbana, inclusive no que concerne sua ligação com o meio não-urbano.

Essa tutela jurídica envolve não apenas as particularidades acima, mas diferentes titularidades e competências repartidas entre os diferentes entes federados, uma vez que nosso ordenamento jurídico estabelece que tanto as normas de direito urbanístico como as de direito ambiental, são repartidas através de regras de competências concorrentes (legislativa) e comuns (executória).

Assim, para que possamos analisar qual a proteção jurídica existente para a vegetação urbana contida na legislação selecionada, necessário se faz, previamente, compreender como se dá a repartição de competências.

¹³⁰ “São bens de uso especial os edifícios públicos, como as escolas e universidades, os hospitais, os prédios do Executivo, Legislativo e Judiciário, os quartéis e os demais onde se situem repartições públicas; os cemitérios públicos, os aeroportos; os museus; os mercados públicos; as terras reservadas aos indígenas etc” (CARVALHO FILHO, 2006. p. 944).

4. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO URBANA

Em razão das amplas possibilidades da ocorrência de vegetação urbana, necessário se faz analisar quem são os entes federados responsáveis por sua proteção e qual o escopo da atuação de cada um deles. Dessa forma, neste item da dissertação analisaremos a repartição de competências¹³¹ estabelecidas pela Constituição de 1988, inicialmente fazendo uma abordagem geral sobre o tema, para avaliar mais detidamente o sistema de repartição de competências, em especial a competência legislativa concorrente, uma vez que as duas principais disciplinas jurídicas que envolvem a proteção de vegetação urbana – direito ambiental e urbanístico – foram assim classificadas no texto constitucional.

O sistema federativo brasileiro é fruto da descentralização do estado unitário (federalismo centrífugo) existente no Brasil durante o período imperial, ainda que inspirado na matriz norte-americana, em que ocorreu o processo inverso na criação do estado federado (federalismo centrípeto) (ALMEIDA, 2007. p. 27). Entretanto, não podemos entender o sistema federal de forma estática¹³². No Brasil, desde sua independência, várias modificações no sistema federativo podem ser percebidas.

À época do período imperial prevalecia o modelo de competências enumeradas da União, sendo todas as demais competências do Estado, o que tornava o poder dos Estados bem mais amplo que o atual, sobretudo “no tocante à faculdade de auto-organização, a adoção de soluções diferenciadas nas Constituições dos Estados, e até mesmo quanto ao esquema da separação de poderes” (ALMEIDA, 2007. p. 27).

¹³¹ “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2003. p. 477).

¹³² Conforme destaca Silvia Torres (2001. p. 216-217) o sistema federal na sua relação da União e Estados está assentado em uma intrínseca “síntese dialética”, entre forças centralizadoras e descentralizadoras, fortemente influenciados por fatores extra-jurídicos, como a cultura, economia, etc, variando de país para país, e mesmo no tempo, pois a realidade é dinâmica, podendo, portanto, os arranjos federativos sofrer modificações para se adequar às novas demandas sociais.

Todavia, a concentração de competências nas mãos dos estados não persiste, uma vez que a partir de 1934 o Brasil passa a adotar o federalismo cooperativo¹³³, como forma de minimizar diferenças regionais, centralizando poderes nas mãos da União para tal finalidade. Outras duas grandes diferenças neste arranjo federativo são: (a) os poderes dos Estados também serão limitados em razão da autonomia dos Municípios e, (b) assuntos que não sofriam qualquer tipo de intervenção estatal, como relações comerciais, passam a sofrer tutela da União.

Vale mencionar que, conforme destaca Fernanda Almeida (2007. p. 28) a intervenção do poder central não se deu de forma abrupta, mas paulatina, como pode ser observado nas disposições da constituição de 1891. No entanto, é patente que a partir de 1934 esse processo é acentuado, sobretudo, nas constituições seguintes. O auge desse processo de centralização, que também se deu na esfera econômica tornando ainda os estados mais dependentes, ocorreu na ordem constitucional de 1967.

Esse processo de centralização exacerbado é que se tenta modificar na Constituição de 1988, sobretudo no que se refere às repartições de competências.

“[T]odas as constituições brasileiras, desde a República, distinguiram competências enumeradas da União, deixando para os Estados as remanescentes” (ALMEIDA, 2007. p. 40), adotando assim a técnica da repartição de competências do federalismo clássico. Na Constituição de 1934 se estabelecem pela primeira vez competências concorrentes ao lado das competências privativas da União e residuais aos Estados, mantendo a estrutura do federalismo clássico¹³⁴.

A constituição de 1967, mesmo após a emenda constitucional 1/69 não alterou o arcabouço formal da constituição de 1946, no que toca à repartição de competências. As competências executivas e legislativas da União

¹³³ O federalismo cooperativo, segundo Janice Morbidelli (1999. p. 60-61), pode ser definido como “um conjunto de técnicas e instrumentos para a efetivação de acordos, que não alteram necessariamente a repartição constitucional de competências, mas ampliam, na prática política, a gestão comum, a autonomia e a interdependência entre os governos federal e regional”.

¹³⁴ Na ordem constitucional de 1937 foi introduzida a possibilidade de delegação de competências da União aos Estados. Em 1946 manteve-se a técnica que vinha de 1934, inclusive no que toca a autonomia dos Municípios.

apareceram enumeradas, ficando ao Estado os poderes remanescentes e a competência supletiva sobre determinadas matérias. No que se refere aos Municípios sua competência continuou sendo o peculiar interesse local, sofrendo restrições quanto à elegibilidade de prefeitos.

Com a nova ordem democrática de 1988, era natural que se buscasse corrigir as distorções do regime federativo, importando em uma nova repartição de competências. O processo não resultou uma solução totalmente inovadora¹³⁵, mas apresentou algumas modificações que seguem a tendência de experiências do federalismo contemporâneo (ALMEIDA, 2007. p. 44).

Nesse contexto, a Constituição de 1988 possui complexo sistema de repartição de competências concorrentes divididas verticalmente, abrindo-se espaço para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação. Ademais, cada ente federativo foi contemplado com competências próprias¹³⁶.

Sob esta nova perspectiva, que visa uma maior descentralização, pautada no “federalismo do equilíbrio”, se busca que o desenvolvimento das atividades federais não iniba o exercício dos poderes dos Estados, sobretudo no âmbito do poder de legislar. Para tanto, há neste novo modelo a expansão de competências comuns, em que cabe à União editar normas de caráter geral, não exaustivas, permitindo aos Estados adaptá-los as suas necessidades (HORTA, 1995. p. 314). Em verdade, no federalismo de equilíbrio, também

¹³⁵ A Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-membros. Por isso a repartição de competências é encarada como a “chave da estrutura do poder federal”, “o elemento essencial da construção federal”, a “grande questão do federalismo”, o “problema típico do estado federal” (HORTA, 1995. p. 308).

¹³⁶ Conforme destaca Giovanni Corralo (2006. p. 149-150) a Constituição de 1988 é resultado de um federalismo com as seguintes características: (a) desagregação, uma vez que a federação é proveniente de um estado unitário, em que foi dado autonomia a antigas províncias; (b) cooperação, decorrente do complexo sistema de repartição de competências e que demanda a atuação articulada dos entes federados para o cumprimento dos objetivos, princípios e diretrizes contidos no texto constitucional; (c) assimetria, em razão das diferenças regionais, interferindo no exercício de competências dos entes federados e que deve ser minimizada através do tratamento diferenciado (art. 3º, III; art. 43; art. 151, I; art. 165, §7º e art. 170, VII da CF/88).

denominado cooperativo¹³⁷, a descentralização na repartição constitucional de competências é uma de suas principais características.

Com o advento do federalismo cooperativo, aprimorou-se, ao lado tradicional técnica da competência exclusiva e dos poderes reservados, a técnica da competência concorrente, cujas matérias listadas podem ser reguladas tanto pela União, como pelos Estados-membros. Acenava-se, assim, uma importante descentralização legislativa nos limites do Estado Federal, propiciando uma melhor regulamentação dos interesses regionais e a observância das particularidades de cada ente. Esse novo federalismo (*new federalism*), que implica em um exercício coordenado de poderes entre o ente central e os regionais, produz, uma realidade, uma interdependência política entre as esferas de poder, mas não se converte, porém a princípio, em uma supressão do sistema federal ou em uma variante do sistema unitário descentralizado, como querem muitos, senão que reflete uma nova etapa de desenvolvimento dos sistemas federais, como forma específica do estado moderno (TORRES, 2001. p. 229-230).

Este modelo de repartição de competências que configura o novo ordenamento jurídico brasileiro visa uma “organização estatal integrada”, um verdadeiro condomínio legislativo, para a solução de intrincadas questões de ordem econômica, social, ambiental, etc., em que relações hierárquicas entre entes federados, cada vez mais, dão lugar a arranjos pautados na colaboração e solidariedade não apenas entre entes federados, mas até entre estados-nação (TORRES, 2001. p. 219-220).

Vale mencionar que o federalismo cooperativo não se restringe à repartição de competências legislativas, mas também executivas, que dependem de repasses orçamentários, bem como de outras condições que permitam que os entes federados possam ser autônomos. No entanto, neste trabalho, como estamos apenas analisando as categorias jurídicas que a legislação apresenta para regular a vegetação urbana, nossa análise sobre a repartição de competências será concentrada no âmbito legislativo.

¹³⁷ Segundo Daniella Dias (2003. p. 213) “por meio do federalismo cooperativo, a União, os Estados-membros e os Municípios assumem, em benefício dos cidadãos, a realização de tarefas e objetivos por meio da distribuição de atribuições, sendo imprescindíveis a cooperação e a coordenação de atividades para a realização dos objetivos e interesses nacionais. Nesse sentido, não existe hierarquia e sim, coordenação entre as entidades federativas e entre suas normas, que, de forma alguma, podem colidir, pois o sistema constitucional deve ser um sistema harmonizado em função da repartição constitucional de competências. A coordenação entre políticas nacional, estaduais e municipais é necessária para uma racional e coerente administração de assuntos públicos, nas diferentes esferas de poder, que, apesar de independentes, são interdependentes na realização de objetivos comuns”.

Uma vez apresentados os principais pressupostos sob os quais se assenta a repartição constitucional de competências na atualidade, antes de analisar cada um dos tipos de competência legislativa, consideramos oportuno fazer breves considerações sobre a classificação dessas competências pela doutrina. Segundo Raul Horta (1995. p. 347-348) a repartição de competências abrange cinco planos: (a) competência geral da União; (b) competência de legislação privativa da União; (c) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (d) competência de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal; (e) competência dos poderes reservados aos Estados. A esta classificação acrescentamos as competências definidas indicativamente aos municípios¹³⁸.

Segundo José Afonso da Silva (2003. p. 478-479) as competências podem ser classificadas em (a) competências material, que compreendem as exclusivas e comuns, e (b) competência legislativa, que abarcam as exclusivas, privativas, concorrentes e suplementares. Outras duas classificações apresentadas pelo autor são: (1) forma; (2) extensão; e (3) origem.

Quanto à forma, as competências podem ser (1.a) enumeradas ou expressas, quando estabelecidas de forma explícita ao ente federado; (1.b) reservada ou remanescente, no sentido de serem determinadas por exclusão das estabelecidas expressamente¹³⁹; e (1.c) residual, nos casos em que se utiliza a técnica de enumeração exaustiva, sendo as hipóteses não previstas;

¹³⁸ José Afonso da Silva (2003. p. 477) expõe que “[a] nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração de poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para o Município (art. 30), mas combinam, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados e Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas cabe à União, enquanto se defere aos estados e até aos Municípios a competência complementar.

¹³⁹ Sobre as competências reservadas, Fernanda Almeida (2007. p. 66), discordando com a classificação acima, afirma que a Constituição tanto reserva poderes para a União como para os Estados. Pode-se perfeitamente falar em poderes reservados dos Estados, querendo-se aludir aos seus poderes remanescentes não enumerados ou a outros poderes estaduais eventualmente enumerados. O que se quer dizer, em outras palavras, é que a expressão ‘poderes reservados empregada *tout court*, sem menção ao destinatário, não deve corresponder aos poderes remanescentes dos Estados. Antes nos parece que poderes reservados são equivalentes a poderes próprios, privativos, não importa de que entidade federativa.

(1.d) implícita ou resultante, quando se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos ou reservados.

No que se refere à extensão de competências estas podem ser: (2.a) exclusivas; e (2.b) privativas. Para o autor o que diferencia as competências próprias, é que somente a primeira é delegável¹⁴⁰. Outras modalidades de competência são: (2.c) comum, cumulativa ou paralela, que importa na faculdade de legislar ou praticar determinados atos em pé de igualdade com os demais entes federados; (2.d) concorrente, que compreende a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto por mais de um ente federado, possuindo a União primazia na edição das normas; e (2.e) suplementar, que significa o poder de formular normas que pormenorizem o conteúdo de normas gerais ou que as supram quando estas ainda não foram editadas.

Quanto à origem, as competências podem ser (3.a) originária, quando estabelecida desde o início a um ente federado; e (3.b) delegada, quando uma entidade recebe autorização do ente federado originário para exercê-la em seu lugar.

Outra questão de relevante interesse quanto à estrutura do federalismo brasileiro é pertinente à execução de serviços, pois o ordenamento jurídico adota o sistema de execução imediata, no qual cada ente federado mantém sua própria administração, com funcionários próprios, independentes e subordinados aos respectivos governos. A cooperação entre os entes da federação deve ser balizada por lei complementar, nos termos da Constituição (art. 23, parágrafo único).

Feitas as ponderações introdutórias, passaremos a analisar o esquema de repartição de competências estabelecido na Constituição de 1988, para em seguida avaliar a competência legislativa em matéria urbanística e ambiental, a fim de que possamos compreender o complexo sistema de repartição de competências que rege a proteção da vegetação urbana.

¹⁴⁰ Ainda que alguns autores considerem os termos sinônimos, Heline Ferreira (2007. p. 207-208), advoga pela classificação, argumentando que como nem todos os entes federados estão autorizados a delegar suas competências esta distinção é relevante, pois permite diferenciar que a União possui os dois tipos de competências previstas no art. 22 da CF/88, o que não ocorre com os Estados e Municípios, que possuem apenas competências exclusivas, sejam elas de natureza executiva, sejam de natureza legislativa ou executiva.

4.1 COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DA UNIÃO

A despeito das iniciativas de descentralização, a União mantém considerável número de competências privativas, em comparação às estabelecidas aos Estados e Municípios. Nesse sentido, destaca Fernanda Almeida (2007. p. 75) que

a preponderância da União no Federalismo contemporâneo é um dado que se tem de aprender a conviver. O que é preciso impedir é uma hegemonia do poder federal que desnature o sistema. Se pensarmos principalmente em termos da interação federalismo/democracia, o Estado Federal tanto mais propiciará a democracia quanto mais perto dos destinatários estiver a sede do poder decisório.

As competências exclusivas e privativas da União estão previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição, sendo que o primeiro artigo trata das competências políticas e administrativas das autoridades federais; já o artigo seguinte determina as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquela autoridade.

As competências administrativas da União, previstas no art. 21, conferem poderes implícitos para legislar, de forma a permitir a gestão das atividades estabelecidas pela Constituição, dentre as quais podemos citar: (a) relações diplomáticas; (b) defesa nacional; (c) controle do sistema financeiro; (d) serviço postal; (e) elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (f) serviços de telecomunicações; (g) energia elétrica; (h) transporte e infraestrutura relacionada; (i) organizar serviços nacionais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; (j) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (k) instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; (l) instalações nucleares. Em razão de sua essencialidade, são consideradas indelegáveis, classificadas como exclusivas.

Já as competências legislativas privativas da União estão previstas no art. 22, quais sejam: (a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (b) desapropriação; (c)

requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; (d) águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (e) serviço postal; (f) sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; (g) política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; (h) comércio exterior e interestadual; (i) diretrizes da política nacional de transportes; (j) regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; (l) trânsito e transporte; (m) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (n) nacionalidade, cidadania e naturalização; (o) populações indígenas; (p) emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; (q) organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (r) organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; (s) sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; (t) sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; (u) sistemas de consórcios e sorteios; (v) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; (x) competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; (z) seguridade social; (aa) diretrizes e bases da educação nacional; (ab) registros públicos; (ac) atividades nucleares de qualquer natureza; (ad) normas gerais de licitação e contratação; (ae) defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; (ef) propaganda comercial.

Segundo a definição de José Afonso da Silva (2003) estas competências são privativas, e não exclusivas, pois admitem delegação, de modo a incentivar a descentralização, mediante autorização expressa por lei complementar autorizando os Estados a legislar apenas sobre questões específicas (art. 22, parágrafo único).

Assim, podemos perceber que tanto as competências exclusivas e privativas da União são bastante extensas, sendo facultada a delegação pontual desses assuntos aos Estados¹⁴¹.

¹⁴¹ A União possui também competência tributária expressa (art. 153), residual (art. 154, I) e extraordinária (art. 154, II) que provê à União a maior parcela de arrecadação, elemento essencial ao exercício de competências administrativas e legais dos demais entes federados.

Considerando o objetivo de identificar competências relacionadas com a proteção da vegetação urbana, podemos destacar a competência exclusiva da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX) e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX); isto é, de estabelecer diretrizes uniformes para o ordenamento do solo, urbano ou não, que influenciarão significativamente a composição da vegetação.

Dessa forma, a União possui papel significativo no tratamento da matéria, ainda a proteção da vegetação urbana não esteja explicitamente listada dentre as competências específicas da União¹⁴².

4.2 COMPETÊNCIAS RESIDUAIS ESTADUAIS

Conforme dispõe o art. 25 da Constituição a competência legislativa dos Estados abrange sua capacidade de auto-organização, sempre atendido o que dispõe a Constituição de 1988. As competências privativas dos Estados são residuais (art. 25, §1º), ou seja, compete ao Estado legislar privativamente sobre as competências restantes das enumeradas aos demais entes federativos em suas competências privativas ou comuns¹⁴³.

Apesar da natureza residual de suas competências, a própria Constituição estabelece duas competências específicas, que são também privativas dos Estados: (a) exploração de serviços locais de gás canalizado; e (b) instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, através de lei complementar estadual.

Nesse contexto, ainda que tenha havido alguma descentralização de competências por parte da União, o mesmo não ocorreu no âmbito financeiro.

¹⁴² Para atingir tal desiderato a Constituição estabelece em seu art. 43 que a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o desenvolvimento e redução das desigualdades sociais da região, através de lei complementar.

¹⁴³ Os estados possuem também competência tributária expressa (art. 155, CF/88).

Esta última competência é particularmente relevante ao tratarmos da proteção jurídica da vegetação urbana, uma vez que visa à gestão compartilhada do uso e proteção do solo, influenciando, conseqüentemente a ocorrência e regulação deste bem.

4.3 COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS MUNICIPAIS

O reconhecimento dos Municípios como entes federativos autônomos, com capacidade de auto-organização (art. 29, CF/88), foi uma significativa mudança operada pela nova ordem constitucional¹⁴⁴. Nesse contexto, podemos afirmar que

[a] autonomia administrativa municipal significa o direito de os Municípios regulamentarem todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis, de acordo com a sua própria apreciação, com recursos próprios e com a participação de uma representação democraticamente eleita da comunidade. Essa forma de decisão política e de administração descentralizada constitui, destarte, o estágio da democracia que está mais próximo da esfera local e da vida do cidadão. O processo de municipalização visa, sobretudo, transferir para mais perto do cidadão a maior quantidade possível de atribuições nas questões que lhes dizem mais diretamente respeito, sem que haja necessidade de participação ou interferência de outras esferas de poder (FARIAS, 1999. p. 142-143).

As competências privativas municipais estão previstas no art. 30. Segundo Fernanda Almeida (2007. p. 97), o ente Municipal possui competências privativas enumeradas (art. 30, I e II) e não enumeradas (art. 30, IV a IX), que têm por base o interesse local, representado pela predominância do interesse local sobre o interesse regional e nacional, e não pela exclusividade do interesse (MEIRELLES, 1989. p. 672).

¹⁴⁴ “Muito se questionou a respeito de serem os Municípios partes integrantes ou não da nossa Federação, bem como sobre a sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vozes em contrário) nos leva ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e auto-legislação” (LENZA, 2005. p. 179).

Quanto à forma de apresentação dessas competências, o artigo 30 engloba competências legislativas e materiais, privativas e concorrentes¹⁴⁵ (ALMEIDA, 2007. p. 99). Também, da mesma forma que ocorre com a União, suas competências também estão disciplinadas em artigos esparsos do texto, como, por exemplo, no art. 144 e 182. No âmbito de sua competência constitucional o Município exerce sua função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucional legislação supramunicipal que discipline as temáticas (ALMEIDA, 2007.p. 102)¹⁴⁶.

As competências municipais privativas estão previstas no art. 30, quais sejam: (a) criação, organização e supressão de distritos; (b) organização de serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo; e (c) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Esta última competência está diretamente ligada à proteção da vegetação urbana, uma vez que compete não apenas ao Município o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, mas por determinar o que é urbano, o que está diretamente ligado à proteção/manejo da vegetação. Assim, o componente municipal, inserto no pacto federativo, possui papel de destaque na proteção da vegetação urbana.

4.4 COMPETÊNCIAS COMUNS

As competências comuns constitucionais estão disciplinadas em dois dispositivos. No artigo 23 estão previstas tarefas nas quais todos os entes federados devem atuar em concurso. Já o artigo 24 dispõe sobre a competência legislativa concorrente. Ainda que o dispositivo somente disponha sobre a União e Estados, é entendimento predominante na doutrina que os Municípios também possam legislar sobre matérias concorrentes, suplementando a legislação no que couber (art. 30, II).

¹⁴⁵ O Município possui sua competência tributária expressa prevista no art. 156 da CF/88.

¹⁴⁶ O distrito federal, que acomoda as competências de estados e municípios, e que também integra a federação, possui sua competência privativa prevista no art, 32, §1º.

4.4.1 Competência Material Comum

A competência comum, prevista no artigo 23 da Constituição é uma competência administrativa, e não legislativa, sendo as atribuições de cada ente federado disciplinadas por leis complementares, visando a fixação de normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 53/2006).

Essas normas deverão indicar os instrumentos de ação administrativa que poderão ser utilizados (ALMEIDA, 2007. p. 117), criando obrigações para todos os integrantes da federação. De todo modo, devem estar de acordo com as regras constitucionais de repartição de competências que comandam e limitam a colaboração nos casos específicos (ALMEIDA, 2007. p. 116).

Segundo Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 105-106), ante a inexistência de leis complementares – situação atual de nosso ordenamento jurídico, uma vez que tais leis complementares ainda não foram editadas – o exercício comum dessas competências pode ser interpretado de três formas: (a) o ente federativo dotado de competência para legislar sobre matéria firma convênio com os demais para que eles possam atuar; (b) se a Constituição estabeleceu uma obrigação de cuidado, necessariamente autorizou a produção de normas para que o cuidado pudesse ser exercido; e (c) os estados e municípios atuam diretamente, sem convênio, aplicando a lei federal.

Segundo o art. 23, são competências comuns: (a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (b) cuidar da saúde e assistência pública; (c) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (d) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (e) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; (f) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (g) preservar as florestas, a fauna e a flora; (h) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (i)

promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (j) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização; (l) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Conforme destaca Patrícia Silveira (2002, p. 153), ainda que não expressamente mencionado, este artigo atribui poderes implícitos para legislar. No entanto, estas competências devem seguir as regras de competência concorrente, mesmo porque foram quase que absolutamente abarcadas pelo rol previsto no art. 24, que abordaremos em seguida.

No âmbito das competências comuns estão inseridas competências que estão diretamente ligadas à proteção da vegetação urbana: a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, a preservação das florestas, da fauna e da flora e a pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais (art. 23, VI, VII e XI da CF/88). No entanto, ante a ausência de regras para disciplinar essa competência executiva à proteção a esses bens jurídicos acaba por ficar obstada, seja pela atuação simultânea de diversos entes federativos sem a devida cooperação, seja pela ausência de atuação, em razão ausência de regulação.

Neste trabalho, não analisaremos em profundidade a questão, uma vez que buscamos justamente avaliar a legislação existente, sob o aspecto formal, mas consideramos oportuno ressaltar que ainda que a legislação seja de grande relevância para o exercício de competências comuns, sua ausência não é o único obstáculo: problemas de ordem orçamentária e administrativa também são fatores relevantes para a análise da eficácia da atuação dos entes federados no âmbito das competências comuns.

4.4.2 Competência Legislativa Concorrente

As competências concorrentes estão disciplinadas no art. 24 da CF/88 permitem aos entes federados legislar sobre a mesma matéria, sendo classificadas pela doutrina como não-cumulativa (ALMEIDA, 2007. p. 121).

Diferentemente da competência comum, em que não há limites prévios para o exercício da competência pelos entes federados, resguardado o direito de preferência da União, a competência legislativa concorrente é uma competência vertical, em que é reservada ao ente superior a edição de normas gerais, e ao ente subordinado, a competência de suplementar a norma geral, de pormenorizá-la; ou mesmo de, no caso da ausência de norma geral, de editá-la.

O rol de competências concorrentes, a partir de 1988, tornou-se mais extenso que nas ordens constitucionais anteriores, abrangendo os seguintes assuntos: (a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (b) orçamento; (c) juntas comerciais; (d) custas dos serviços forenses; (e) produção e consumo; (f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (g) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (h) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (i) educação, cultura, ensino e desporto; (j) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; (k) procedimentos em matéria processual; (l) previdência social, proteção e defesa da saúde; (m) assistência jurídica e Defensoria pública; (n) proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; (o) proteção à infância e à juventude; (p) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Portanto, a competências para legislar sobre direito urbanístico como a legislação sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição são competências concorrentes, e que demandam atuação de todos os entes federados, sendo que cada qual possui atribuição específica na

repartição vertical de competências, quais sejam: (a) compete à União legislar sobre normas gerais (art. 24, §1º); (b) compete aos Estados suplementar a legislação federal (art. 24, §2º); e (c) compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

Um dos grandes debates existentes sobre a repartição de competências concorrentes é o papel da União no estabelecimento de normas gerais e os critérios utilizados para identificar esse tipo de norma. Conforme indica Fernanda Almeida (2007. p. 128-129) essa distinção é menos difícil no caso de competências concorrentes não-cumulativas, em que há prévia definição do campo de atuação em relação à matéria. Neste caso, cada ente federado ficará adstrito aos limites legislativos pré-definidos, sem subordinação hierárquica, sob pena de inconstitucionalidade. Entretanto, a (in)definição do que são normas gerais, somando-se à tradição centralizadora da União trazem algumas dificuldades práticas. Assim, como não há conceito legal do que é norma geral, cabe à doutrina e à jurisprudência estabelecer seus contornos.

Para José Cretella Jr. (1990), uma norma é geral quando: (a) seja assim determinada pela Constituição; (b) incida apenas sobre as matérias determinadas pela Constituição. Portanto, para o autor a definição de norma geral está no âmbito da discricionariedade.

Outro posicionamento é o de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988. p. 159), que considera normas gerais como normas principiológicas, restritas ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que nortearão a elaboração da legislação de estados-membros.

Apesar da diferença entre posicionamentos na doutrina há um ponto de convergência: a norma federal não pode ser exaustiva¹⁴⁷. Segundo Paulo Afonso Leme Machado (2007. p. 225-226)

¹⁴⁷ “Parece-nos falho o conceito de “norma geral” fundado no critério apenas da generalidade da aplicação, por envolver uma petição de princípio, pois só é aplicável igualmente à União, aos Estados e aos Municípios se for norma geral; quer dizer, primeiro é preciso saber se é norma geral, para, depois, concluir pela sua aplicação em todas essas esferas. A combinação do estabelecimento de princípios e diretrizes de ação com o critério da aplicação encaminha a idéia fundamental do conceito, mas ainda é insuficiente, pois é indispensável acrescentar a previsibilidade constitucional específica. Por outro lado, por regra, as 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. Normas gerais são, portanto, normas de leis, ordinárias ou complementares,

[...] dentre as diversas características das normas gerais, sobressai a de que estas não podem esgotar a matéria tratada [...] A norma geral federal diferencia-se da norma privativa federal. A norma geral situa-se no campo da competência concorrente limitada e a norma privativa não tem limites de extensão, pois pode conter não só a geral como o pormenor ou o detalhe. A norma federal geral deve deixar espaço para que os Estados ou os Municípios exerçam sua competência suplementar (art. 24, §2º da Constituição). A norma geral federal não pode ser completa; caso contrário, converte-se em norma exclusiva ou em norma privativa. Assim, a competência privativa só abrange as matérias do art. 22 e não as constantes do art. 24 da Constituição.

Portanto, a União, no exercício de sua competência tanto edita normas gerais, que se aplicam a todos os demais entes federados, como normas de caráter privativo, que se aplicam somente a ela (CORRALO, 2006. p. 173). Esse entendimento, porém, não tem sido respaldado pela jurisprudência, pois, conforme destaca Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 293-294)

[a]s competências legislativas concorrentes, de uma forma ou de outra, têm sido enfrentadas e equacionadas pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade, e do conjunto de decisões proferidas pelo nosso mais alto tribunal é possível que se extraia uma orientação suficientemente clara das concepções federalistas da Corte. De maneira geral, o STF tem se inclinado a atribuir à legislação federal, independentemente de seu conteúdo concreto, a natureza de norma geral.

A competência suplementar dos Estados (e do Distrito Federal) está prevista no art. 24, §§2º e 3º. Essa competência deve ser entendida tanto no sentido de complementar como no de suprir (ALMEIDA, 2007. p. 134). No primeiro caso o Estado irá complementar as normas gerais já editadas, de modo a oferecer subsídios a sua aplicação no âmbito de sua competência. Já na segunda hipótese, o Estado legislará para suprir a ausência de norma geral (lacuna) com validade restrita a seu território, que terá automaticamente sua aplicabilidade suspensa no que contrariar posterior norma geral editada pela União (art. 24, §4º). Segundo Paulo Afonso Leme Machado (2007. p. 227)

produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. A pesquisa do conceito de “normas gerais” é necessária exatamente porque, como dissemos, a Constituição Federal conferiu à União a competência para seu estabelecimento, com observância obrigatória por todas as entidades públicas da Federação. Assim, elas se revelam como mecanismos limitadores da autonomia dos Estados e Municípios – razão pela qual não de ser compreendidas em sentido estrito. A mesma razão é que orienta o intérprete no sentido de admitir que só são normas gerais – em sentido técnico de normas que se aplicam à União, Estados, Distrito Federal e municípios – aquelas que expressamente previstas, como tais, na Constituição” (SILVA, 2008. p. 66-67)

suplementa-se uma norma jurídica não somente para preencher vazios, mas também para aperfeiçoá-la ou completá-la. Nesse sentido, afirma o Ministro do STF Sepúlveda Pertence que “[o Estado], dentro de sua competência supletiva, pode criar formas mais rígidas de controle, mas formas mais flexíveis ou permissivas” [ADIN 1086/SC. Data: 7 jun. 2001].

No âmbito da competência suplementar do Município, ainda que não seja explícita no art. 24, é possível que os municípios suplementem a legislação com base no que dispõe o art. 30, II da Constituição. Segundo Fernanda Almeida (2007. p. 135), trata-se de competência legislativa que autoriza o município a regulamentar as normas federais e estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais. Entretanto, entende a autora que essa competência para complementar e suplementar a legislação não autoriza o Município a legislar sobre qualquer matéria, mas tão somente àquelas necessárias para o exercício de competências materiais.

Desta feita podemos concluir que despeito da previsão do art. 24 estabelecer um condomínio legislativo entre os entes da federação, permitindo adequar o ordenamento jurídico central às particularidades regionais e necessidades locais no país, na atualidade a interpretação conferida ao conceito de normas gerais estabelecido pelo STF reforça a atuação centralizadora da União.

Visando contrabalancear este posicionamento, contemporaneamente, alguns doutrinadores invocam o princípio da subsidiariedade para fundamentar uma interpretação menos centralizadora da repartição de competências concorrentes e comuns.

4.4.3 Princípio da Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade, conforme destaca Silvia Torres (2001. p. 268) tem por origem a doutrina social da igreja católica e foi transposto para o direito público como suporte doutrinário para definir a repartição de competências entre maiores e menores, com o objetivo de resguardar a liberdade, a autonomia e a dignidade humana.

A subsidiariedade, que surge na doutrina católica como um princípio de justiça e promotor do bem comum, é utilizada por doutrinadores que avaliam a repartição constitucional de competências como uma alternativa ao Estado de Bem Estar Social, valorizando a integração de instâncias públicas e privadas, a fim de determinar que “se atribuam as responsabilidades públicas às autoridades mais próximas dos cidadãos” (TORRES, 2001. p. 269), dando-se sempre preferência à atuação do ente federativo mais específico (DIAS, 2003. p. 214).

O princípio da subsidiariedade tem por pressuposto a descentralização, coibindo “a atribuição à autoridade centralizadora de tarefas que a entidade menor pode realizar por si mesma¹⁴⁸” (TORRES, 2001. p. 269). Esse princípio, em verdade, aplica-se ao direito público, mas a ele não se restringe. Ele é também concebido como um princípio de ética social, flexível e relativo, funcionando como parâmetro, que norteia, portanto, tanto a reforma da sociedade¹⁴⁹ como a reforma do Estado¹⁵⁰.

O princípio da subsidiariedade, sob o aspecto social é uma lei fundamental em uma sociedade plural, atribuindo a cada grupo social sua própria missão e responsabilidade, sem negar, ao mesmo tempo, a importância do Estado (TORRES, 2001. p. 97). Já sob o ponto de vista de sua aplicação estatal, seu uso consiste na

divisão de competências entre os entes políticos superpostos, conferindo-se prioridade aos menores para a satisfação dos interesses locais, aos intermediários para realização dos interesses regionais e, por fim, ao ente central para cumprimento de tarefas que

¹⁴⁸ “A subsidiariedade vincula-se, ainda, ao pluralismo social eis que rechaça qualquer concepção social unitária e preserva a idéia de uma sociedade articulada em grupos sociais e o estatal. Por fim, aperfeiçoa-se e contempla-se pelo princípio da solidariedade, pelo qual o indivíduo e os grupos intermédios cooperam entre si e com o Estado, visando, sobretudo, a realização do interesse geral” (TORRES, 2001. p. 270).

¹⁴⁹ “Como parâmetro de reforma da sociedade, a sociedade conduz ao fortalecimento dos grupos intermédios; à participação dos sólidos corpos sociais nos processo decisório estatal, à recuperação da relevância da família, como sociedade natural mais próxima dos indivíduos, na realização das finalidades vitais do homem, como o é a educação; e por fim, à conscientização da sociedade da conscientização dos interesses metaindividuais que lhe tocam, como os difusos e coletivos” (TORRES, 2001. p. 272)

¹⁵⁰ “Como parâmetro de reforma do Estado, a subsidiariedade rege a ordem econômica de modo a equilibrar o direito do homem à livre iniciativa e o direito de intervenção do Estado no livre jogo das forças naturais do mercado. Aplica-se, intensamente, na reforma administrativa, engendrando formas jurídicas que moldem a nova configuração da Administração Pública contemporânea. Reivindica a substituição de uma Administração impositiva e burocratizada por outra consensual e gerencial e define novos paradigmas para a atuação do poder público, em suas clássicas atividades de fomento, serviço público e polícia” (TORRES, 2001. p. 273).

não possam ser satisfatoriamente cumprida pelos demais, o que supõe mesmo a estrutura de uma organização federal (TORRES, 2001. p. 98).

Entretanto, para fins deste trabalho restringiremos nossa análise à aplicação deste princípio ao ordenamento jurídico brasileiro¹⁵¹, sobretudo, como critério de repartição de competências¹⁵² no federalismo.

Consideramos que no federalismo brasileiro, classificado como cooperativo, se faz presente o princípio da subsidiariedade, ainda que não haja unanimidade de seu reconhecimento por parte dos doutrinadores brasileiros¹⁵³.

¹⁵¹ Vale ressaltar que no plano internacional o princípio da subsidiariedade é aplicado, como princípio informador do Tratado de Maastrich (1992). Nesse contexto “[...] a subsidiariedade não se aplica somente à relação entre indivíduos, grupos intermédios e Estado mas consubstancia, ainda, um fenômeno institucional, que define as relações intergovernamentais, assim internacionais, transferindo-se às organizações comunitárias as questões de interesse comum aos Estados que as integram, como nacionais, em que se revela a descentralização político-administrativa, conferindo-se aos governos regionais e locais todas as matérias de seus interesses, reservando-se ao central as questões que as transcendem. Ela consubstancia nessa dimensão, um “princípio institucional de organização de um sistema político”, que reclama a atribuição das responsabilidades públicas às autoridades mais próxima dos cidadãos, por encontrarem-se estas, assim posicionadas, em condições de executá-las de forma mais eficiente” (TORRES, 2001. p. 191-192).

¹⁵² Vale mencionar que a repartição de competências não se dá apenas entre os entes federados, mas entre o Estado e a sociedade civil, podendo a subsidiariedade ser considerada como um limite a atuação estatal. “De fato, ao coibir a assunção pelo Estado e entidades maiores das atividades que os indivíduos e os grupos menores podem realizar por si mesmos, ele impede o avanço intervencionista desmesurado do Estado e previne os excessos ou abuso de poder. [...] Sua função básica, porém não está imediatamente na instituição de limites, mas na afirmação das competências próprias dos grupos sociais. Portanto, tal divisão de competências tem por missão precípua e originária reconhecer as competências próprias dos indivíduos e grupos intermédios, que, definidas por sua natureza, consistem naquilo que podem realizar com sua força e aptidão. Por fim, a ordem de competências determinada pelo princípio da subsidiariedade não implica em expulsões ou substituições monopolistas. Muito menos traça a autonomia e independência absoluta das esferas de ação do Estado e dos indivíduos. Antes, ela define as relações entre o Estado e os diversos grupos nele compreendidos, projetando uma cooperação recíproca entre eles. Nesse sentido, as competências do Estado não prescindem da colaboração dos administrados e dos grupos sociais. Com efeito, a missão do poder público, como já se teve oportunidade de frisar, é de *subsídium*, ou seja, ajuda. Não lhe cabe, pois, realizar diretamente as finalidades das entidades menores, mas torná-las possíveis como fomentá-las, estimulá-las, estimulá-las, coordená-las e, em último caso, supri-las. [...] Como definidor de competências e, portanto, atribuidor de direitos e deveres que é, o princípio da subsidiariedade tem um nítido caráter jurídico, ainda que nem sempre positivado nos ordenamentos” (TORRES, 2001. p. 98-99).

¹⁵³ Sérgio Ferrari (2003. p. 59-60), ao tratar do princípio da subsidiariedade em sua obra sustenta que “[a] densidade teórica e a robusta fundamentação filosófica do princípio da subsidiariedade são inegáveis. Entretanto, sua afirmação como princípio jurídico ainda não se fez demonstrar, com a devida vênua de seus defensores. É certo que o princípio guarda forte carga moral, bem como pode ser diretriz de organização política, mas falta-lhe, exatamente, a coercitividade própria do fenômeno jurídico. [...] a subsidiariedade não se afirmou ainda como densidade suficiente para ser categorizada como princípio jurídico. Eventual opção em seu favor é legítima – e, segundo alguns, mesmo recomendável – mas representa sempre uma escolha do constituinte ou do legislador [...] sob a atual Constituição brasileira, nada impede a centralização como opção legítima do legislador, respeitado o limite mínimo de existência do

No que concerne o princípio da subsidiariedade, estamos de acordo com a posição de Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 170) ao afirmar que “[e]m realidade, a centralização da federação brasileira, diante do texto de 1988, é muito mais uma obra da interpretação constitucional do que uma realidade que se apresenta clara ante a redação da norma”. E acrescenta que

a centralização, independentemente de sua incontestável diminuição do grau de autonomia local, conseqüentemente, da democracia, implica a maximização de custos e a ampliação da ineficiência administrativa. [...] A Constituição Federal, na atual redação do artigo 37, define que um dos princípios reitores da Administração é a eficiência administrativa, o que, se consideradas as diversidades e dimensões do país, indicam o caminho da descentralização como o mais aconselhado (ANTUNES, 2007. p. 172-173).

Conforme destaca Raul Machado Horta (1995. p. 526-527), a pluralidade de ordenamentos jurídicos do Estado Federal – o da União, dos Estados-Membros e do Município, que compõem, juntamente com o Distrito Federal, uma união indissolúvel da República Federativa (art. 1º, CF/88) – oferece condições favoráveis (políticas, culturais e jurídicas) para implantar e desenvolver o princípio da subsidiariedade. Este princípio, segundo o autor, possibilita uma nova repartição de competências a fim de redimensionar os poderes da União, dos Estados-Membros e dos Municípios, com vistas a um maior grau de descentralização, através do

deslocamento de competências, [d]a criação de competências novas, [d]a intensificação da participação de ordenamentos parciais nas decisões do ordenamento central, atendendo a regras decorrentes da aplicação do princípio da subsidiariedade no ordenamento global da Federação, conforme decisão do poder constituinte federal, que se propagaria pela atividade posterior do poder constituinte autônomo e da legislação dos ordenamentos parciais do Estado e do Município. [...] No federalismo contemporâneo, a legislação concorrente tornou-se domínio predileto para o desenvolvimento e ampliação dos poderes legislativos do Estado-membro e do Município, em território comum ao da União, desfazendo a tendência centralizadora do federalismo centrípeto, para explorar, em profundidade, as perspectivas do federalismo cooperativo e de equilíbrio (HORTA, 1995. p. 528).

Portanto, a Constituição de 1988, ao adotar um modelo de federalismo cooperativo, previu ao lado das competências exclusivas e privativas, a comum e concorrente, que estão mais de acordo com o princípio da subsidiariedade.

Estado Federal (art. 60, §4º, I da Constituição Brasileira de 1988), dado que a subsidiariedade não figura como princípio constitucional”.

Nesse contexto, um sinal da incorporação do princípio da subsidiariedade no ordenamento constitucional brasileiro é a existência dos arts. 23 e 24 na Constituição¹⁵⁴.

Outro elemento desse processo de descentralização operado a partir de 1988 é o reconhecimento do Município como ente federado¹⁵⁵, portador de autonomia. Considerado o “substrato da aplicação política do princípio da subsidiariedade, que demanda o exercício de prestações públicas na instância de poder mais próxima ao cidadão” (TORRES, 2001. p. 238-239), o Município é o

território local onde o indivíduo se vê usuário, contribuinte, associado, vizinho e onde lhe é aberta possibilidade de participação na condução e fiscalização das ações deste corpo político, administrativo e prestacional, sendo, através dele, portanto, que os indivíduos e os grupos menores se inserem na vida do Estado (TORRES, 2001. p. 239).

Nesse diapasão os municípios recebem papel de destaque nesse processo de descentralização, mas a ele não foram reconhecidas as mesmas prerrogativas dos Estados, e, do mesmo modo, não podem ser suas

¹⁵⁴ O artigo 23, conforme já mencionamos, estendeu também a competência aos municípios; já o art. 24 – que versa sobre a competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal –, ao estabelecer um condomínio legislativo, restringindo a competência da União as normas gerais e aos Estados e Distrito Federal as normas complementares. “[E]ssa técnica distributiva tem por corolário mais proveitoso a possibilidade de os entes regionais adaptarem as respectivas legislações à sua peculiaridades” (TORRES, 2001. p. 245).

¹⁵⁵ “[...] embora a tese da divisão do Estado em três esferas seja favorável para explicar a posição vantajosa que as ordens constitucionais habitualmente conferem aos entes locais, não é propriamente correto extrair do princípio federativo a sua autonomia política, porquanto – e essa é a maior crítica que os autores lançam sobre a elevação dos municípios como ente federativo – o poder local não participa da produção legislativa da Federação, vale dizer, na formação da vontade do Estado Federal. Mas, como é sabido, a ordem constitucional brasileira, fugindo à concepção clássica do federalismo, erigiu o município em ente federativo autônomo, inserindo-o na organização político-administrativa da Federação brasileira (art. 18 CF), consagrando sua auto-organização (art. 29 CF), atribuindo-lhe competências constitucionais exclusivas, condicionada ao tratamento de interesses locais (art. 30, I) e comuns com os Estados e União e conferindo-lhe poderes tributários (art. 156). Institucionalizou, portanto, a Carta de 1988, um federalismo tridimensional. Tal opção do nosso ordenamento, não obstante censurável, para alguns, sob o ponto de vista teórico, vem, de fato, fortalecer mais o princípio da subsidiariedade. [...] A Constituição Federal de 1988, ao atribuir autonomia política, legislativa e financeira ao município e ao conferir-lhe a gestão dos assuntos de interesse local, com respectivos poderes e competências para sua execução satisfatória, acabou por erigir o suporte necessário à aplicação do princípio da subsidiariedade, a que cabe garantir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos” (TORRES, 2001. p. 240-241).

competências interpretadas de forma ampla, de modo a restringir o campo de atuação dos Estados¹⁵⁶.

Sob esta nova ótica, apesar de seu escopo limitado, os municípios vêm ganhando terreno como elemento importante para atender o anseio da população e solucionar problemas que antes eram atendidos em nível nacional¹⁵⁷. É bem verdade que, nem sempre esse papel é exercido no plano legislativo, a despeito de sua relevância. Sua principal manifestação se dá através da cooperação entre entes federados e a da tomada de decisões em conjunto, permitindo uma mediação de interesses, sempre que possível, analisada cada situação concreta.

Em nossa opinião esta interpretação permite superar algumas críticas aos Municípios, uma vez que a atuação conjunta, ao ser pautada em um modelo mais flexível de tomada de decisão, possibilita mitigar a simetria municipal existente no país, uma vez que há uma adaptação da descentralização às capacidades e necessidades dos municípios para a consecução dos princípios e diretrizes almejados, sem aniquilar a possibilidade de que as entidades menores possam realizar atividades públicas (TORRES, 2001. p. 237-238). Ao mesmo tempo, essa descentralização, de acordo com as possibilidades do ente local, permite a capacitação dos entes locais e da própria sociedade civil, para que possam lidar com suas próprias deficiências e construir mecanismos para superá-las, sem importar numa perda definitiva

¹⁵⁶ “De se ressaltar, porém, que a só alusão ao “interesse local” não tem o condão de garantir um núcleo determinado de competências em favor do ente local, dada a própria indeterminação daquele conceito, o que determina, portanto, que o legislativo ordinário se pautar pelo princípio da subsidiariedade, deixando de atribuir determinadas tarefas públicas aos Estados e União quando o município puder eficazmente executá-las. Demanda, outrossim, o controle da vontade do legislador constitucional pelo intérprete maior da carta política, de modo a revitalizar as competências do governo local sob a ótica da subsidiariedade, evitando o seu esvaziamento pelos entes regionais e locais. Urge, portanto, que o princípio da subsidiariedade seja utilizado como critério constitucional idôneo para delimitar competências ente Estados, União e Municípios, resguardando a relevância constitucional dos entes locais como administração democrática, participativa e mais próxima do cidadão” (TORRES, 2001. p. 239-242).

¹⁵⁷ “Em razão do interesse local e da possibilidade de resolver diretamente os problemas vivenciados pelos cidadãos, deve o poder local ter a possibilidade de buscar soluções e atuar de forma preponderante, isto é, dando-se prioridade à atividade administrativa municipal em detrimento das atividades estatais e nacionais quanto ao tema objeto de conflito administrativo. Este raciocínio deflui de sua larga autonomia e da ampla gama de atribuições constitucionais que lhe foram conferidas (aos Municípios), bem como da necessária descentralização de funções dispostas no texto constitucional em razão da necessidade de consecução do federalismo cooperativo” (DIAS, 2003. p. 215).

dessas competências, através da centralização dos poderes na mão da União e/ou dos Estados.

Obviamente, esse processo de descentralização deve ser composto por uma descentralização completa, e não meramente administrativa ou financeira (ZIMMERMANN, 2005. p. 151), mas também política, isto é, em que há também a descentralização da competência legislativa. Esse processo, na opinião de Augusto Zimmermann (2005. p. 157) é particularmente importante para países de grande diversidade cultural e extensão territorial, diversidades sócio-econômicas e geográficas.

Ainda que o Governo Federal necessite reter muitas funções e responsabilidades, algumas certamente seriam melhor desempenhadas se fossem levadas adiante por governos estaduais e municipais. Tendo-se em conta a necessidade de contratos mais diretos do povo com o poder, a práxis democrática demanda mais descentralização nas federações [...] Conquanto os anseios e necessidades sejam variáveis de região para região, de povo para povo, de município para município, é salutar que uma estrutura federativa seja suficientemente flexível, para que possamos nos adaptar às exigências específicas de cada contextualidade. E isto vem a demonstrar a carência das fixações abusivas de leis centrais, válidas para todos, simplesmente porque elas então seriam simplesmente injustas e de eficácia contestável (ZIMMERMANN, 2005. p. 156-158).

Portanto, podemos concluir que a aplicação do princípio da subsidiariedade, no âmbito da competência comum, pode ser instrumento para aperfeiçoar¹⁵⁸ o sistema de repartição de competências, possibilitando “a integração dos entes políticos sem o desequilíbrio federativo, com a aplicação de técnicas participativas que permitem uma ação conjunta ‘consertada’, e amplia[ndo] as relações entre sociedade civil e Estado” (TORRES, 2001. p. 234). Por meio deste princípio as práticas federativas podem ser renovadas – seja através de arranjos formais ou informais – protegendo o pluralismo e fortalecendo instâncias inferiores, inclusive através de ações coordenadas com

¹⁵⁸ Segundo Janice Morbidelli (1999. p. 61-62) a utilização da teoria do federalismo cooperativo e do princípio da subsidiariedade “vêm promovendo uma modernização dos poderes, que não envolve somente a questão da devolução dos poderes para as unidades constituintes da federação, mas também a possibilidade de transferência de autoridade sobre assuntos julgados mais propícios a cada esfera de governo, onde podem ser mais efetivos respondendo a certos desafios”. Segundo a autora, essa tendência é marcada por três razões: (a) aumento da complexidade das funções do poder público; (b) crescente interdependência entre os entes da federação; (c) maior necessidade de articulação entre os entes federados em prol do desenvolvimento econômico-social.

os demais entes federativos, de modo a promover este fortalecimento, sem que esta acabe por caracterizar o desequilíbrio federativo (TORRES, 2001. p. 235).

Já no âmbito legislativo – ao qual também é aplicável o princípio da subsidiariedade – deve ser reduzida ao máximo a repartição de competências privativas e a ampliação das matérias da legislação comum à União e aos Estados-membros, deferindo-se àquela a legislação de normas gerais e, a estes, a legislação complementar respectiva.

Assim, torna-se possível que cada Estado-membro atenda a suas peculiaridades regionais¹⁵⁹, regulamentando a matéria concorrente de modo mais consentâneo com as necessidades dos cidadãos que se encontram sob seu poder territorial (TORRES, 2001. p. 235).

Sob esta perspectiva, passemos a analisar a repartição de competências concorrentes em matéria urbanístico-ambiental.

4.5 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA URBANÍSTICO - AMBIENTAL

A Constituição possui diversos artigos que tratam direta e indiretamente sobre meio ambiente (ANTUNES, 2004. p. 63). No que se refere à proteção

¹⁵⁹ Ao tratar especificamente sobre a repartição de competências concorrentes e comuns no Brasil, Janice Morbidelli (1999. p. 235-240) destaca que, apesar da Constituição Federal de 1988 ter criado uma nova base para a política de desenvolvimento regional da federação (arts. 21, IX; 23; 25, §3º e 43), não se vislumbra na atualidade uma descentralização de funções, sobretudo, por predominar a resolução de problemas por parte do Governo Federal. Nesse contexto, vale mencionar que na Constituição “a inserção do dispositivo estabelecendo a criação de regiões administrativas merece destaque, pois introduziu elementos de tratamento diverso entre os estados, que correspondem à necessidade de reequilíbrio entre regiões de grande desenvolvimento. Esse componente na Constituição denota a institucionalização de um federalismo assimétrico, de atendimento constitucional a desigualdades incompatíveis com a simetria do federalismo tradicional. Essas medidas foram tomadas para atenuar o problema das desigualdades. Entretanto a federação brasileira precisa de aprimoramento que acentue esse tratamento diverso. Isso não significa rompimento com o princípio da igualdade, mas a “igualdade proporcional” [...] De fato, a excessiva simetria legal, aplicada indiscriminadamente de maneira uniforme à União, Estados e Municípios, revela-se incapaz de atender os objetivos do Estado Federal. A idêntica forma de organização, independentemente de variação com respeito às peculiaridades locais, gera desequilíbrio e instabilidade no sistema federal. Todo Estado federal, pela sua essência, é simétrico, já que se destina a dar tratamento igual às entidades federais díspares, mantendo a unidade na diversidade. [...] Logo, é possível inferir que, se para existir o federalismo exige, em sua essência, a simetria, isto é, tratamento de igualdade aos entes federativos; para subsistir, ele impõe uma assimetria, que implica tratamento constitucional desigual apto a corrigir as desigualdades.

jurídica da vegetação urbana, entretanto, alguns artigos merecem destaque especial, pois versam diretamente sobre a repartição de competências: art. 23, VII, que dispõe sobre a competência comum para preservar florestas, a flora e a fauna; art. 24, VI, que dispõe sobre a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; art. 24, I, que dispõe sobre a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico.

Vale ressaltar que ainda que consideremos que não haja distinção no plano concreto entre a aplicação de normas de direito ambiental e urbanístico, sobretudo ao tratarmos do meio ambiente urbano, faremos a análise das competências em separado por dois motivos: (1) essa subdivisão foi a adotada no texto constitucional; e (2) a doutrina freqüentemente trata o tema em separado para facilitar a análise.

4.5.1 Competência Comum para a Preservação de Florestas e Flora e Proteção do meio ambiente

Conforme já destacado acima, é competência comum da União, Estados e Municípios preservar florestas e a flora. Segundo José Afonso da Silva (2003, p. 160) é possível, a partir de o texto constitucional estabelecer uma distinção entre os termos, a despeito de serem taxados por alguns como redundantes¹⁶⁰.

Segundo o autor os termos são mencionados em conjunto apenas no art. 23 (VII); já no art. 24 (VI), apenas se menciona o termo floresta. No art. 225, §1º, VII, incumbe ao poder público proteger a flora, mas não se refere à floresta. Ante essa diferenciação, não podem, portanto, serem os termos classificados como sinônimos, uma vez que são utilizados conjuntamente no

¹⁶⁰ “Percebe-se que o Constituinte foi redundante ao estabelecer, simultaneamente, o dever de proteger o meio ambiente e preservar florestas, a fauna e a flora; afinal, são elementos que se encontram inseridos no vasto conceito de meio ambiente estabelecido pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. No entanto, apesar de desnecessária, a redundância contida no art. 23 da Constituição em nada prejudica a defesa do macrobem ambiental, vindo, outrossim, a evitar possíveis discussões e divergências sobre a temática” (FERREIRA, 2007, p. 216)

art. 23. Sobre a utilização desses termos no texto constitucional o autor conclui que

“flora” é termo sempre empregado no singular, enquanto a palavra “floresta” está sempre no plural. Vem daí a idéia de que a flora é um coletivo que se refere ao conjunto das espécies vegetais do país ou de determinada localidade. A flora brasileira compõe-se, assim, de todas as formas de vegetação úteis à terra que revestem, o que inclui as florestas, cerrados, caatingas, brejos e mesmo as forragens nativas que cobre, os nosso campos naturais. [...] floresta é um conjunto de vegetação razoavelmente densa e elevada, compreendendo matas e bosques, ou seja, formações de grande ou de pequena extensa. O conceito não compreende as áreas verdes urbanas, que ficam sob o regime dos planos diretores e de leis municipais de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere o art. 2º, parágrafo único, do Código Florestal (SILVA, 2003. p. 160-161).

Portanto, nas áreas administrativamente classificadas como urbanas a vegetação, segundo o autor, não pode ser qualificada como floresta, mas se enquadra no conceito mais genérico de flora, elemento necessário à proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em verdade, conforme destaca José Afonso da Silva (2003), tanto as competências previstas no art. 23 como do art. 24 estão predominantemente ligadas à proteção da vegetação em meios não-urbanos, no que concerne ao uso do solo, salvo nos casos em que as normas supralocais expressamente dispuserem sobre o tema, como é o caso do art. 2º, parágrafo único do Código Florestal, que trataremos mais adiante.

Para o autor, entretanto, tal ressalva não retira a importância da vegetação urbana, pois a

[c]idade industrial moderna, com seu cortejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico não destinado apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e mesmo de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores, e elemento de equilíbrio do meio ambiente urbano, de equilíbrio psicológico, de reconstituição da tranquilidade, de recomposição do temperamento, desgastados da faina estressante diária. A arborização de vias públicas, além de embelezá-las, é também um fator de amenização de ruídos, de fixação e retenção de pó, da reoxigenação do ar (SILVA, 2003. p. 190).

Em verdade, é nosso entendimento que a diferenciação feita pelo autor não subestima a importância da vegetação urbana, mas ressalta sua configuração diferenciada, fato freqüentemente não evidenciado no debate

ambiental, mas que não devem ser entendidos como assuntos desconexos e sim interdependentes. Nesse sentido, acrescenta o autor que

[a] política de espaços verdes revela-se, pois, na proteção da natureza, a serviço da urbanização, conexas com a proteção florestal ou parte dela, com o objetivo de ordenar a coroa florestal em torno das grandes aglomerações, manter os espaços verdes existentes no centro das cidades, criar áreas verdes abertas ao público, preservar as áreas verdes entre as habitações – tudo visando a contribuir para o equilíbrio do meio em que mais intensamente vive e trabalha o Homem (SILVA, 2003. p. 190)

Desta feita, a proteção da vegetação urbana, espécie do gênero flora, deve ser executada primariamente pelo município, de acordo com os planos diretores. Todavia, isso não importa em afirmar que Estados e a União não podem ou devem atuar na questão. Dependendo das possibilidades administrativas e financeiras dos Municípios, sempre visando a aplicação do princípio da subsidiariedade, os entes supralocais podem atuar com fins de cooperar para a consecução do preceito previsto no art. 23 da CF/88.

A competência comum em matéria ambiental no que concerne à proteção da fauna possui estreita relação com a previsão de proteção de meio ambiente constante no art. 24. Com relação a essa questão dispõe Patricia Silveira (2002. p. 154) que

[m]esmo que não reconhecêssemos o poder implícito de legislar naquele artigo, a atuação da administração pública não restaria paralisada, na medida em que os Estados e Municípios, com base respectivamente nos artigos 24 e 30, I e III, podem legislar sobre matéria ambiental. O legislador equivocadamente estabeleceu que a lei[s] complementar[es] fixar[ão] normas de cooperação entre a União e demais entes de federação, algo que não se coaduna com a fluidez e flexibilidade que devem informar a cooperação¹⁶¹.

Portanto, o exercício de competências comuns em matéria ambiental, pautado no princípio da subsidiariedade – mesmo em face da ausência de lei complementar – poderá fortalecer a proteção da vegetação urbana, através de repasses orçamentários e auxílio de corpo técnico especializado que os entes locais não dispõem ou não podem custear¹⁶².

¹⁶¹ A emenda constitucional n. 53/2006 modificou a redação do parágrafo único do art. 23.

¹⁶² O art. 241 da CF/88, com redação modificada pela Emenda Constitucional n. 19/1998 possibilita a cooperação nesses termos, ao dispor que “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”. Segundo Patricia Silveira (2002. p. 155) o dispositivo

Vale mencionar que as estruturas administrativas de cooperação existentes hoje no Brasil em matéria de proteção ambiental, que têm por fundamento o art. 23, VI e VII, não estão regulamentadas por lei complementar, mas pela Lei ordinária n. 6938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e institui, em seu artigo 6º, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

O SISNAMA é constituído por órgãos e entidades que integram as estruturas administrativas dos entes federados, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º), sendo composto por:

(a) Conselho de Governo, que assessora o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

(b) o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, com o fim de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado;

(c) a Secretaria do Meio Ambiente, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

(d) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) que executa a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

(e) os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

(f) os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Ainda segundo o art. 6º, §1º, os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, podem elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. Do mesmo modo, os Municípios,

citado “sinaliza a busca da integração na esfera administrativa e, por que não dizemos a própria aplicação do princípio da subsidiariedade que deflui do Estado de Direito”.

observados normas e padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas ambientais.

Ante o exposto, podemos perceber que o SISNAMA, mesmo que anterior à Constituição de 1988, já destacava a relevância da atuação conjunta dos diferentes entes da federação na temática ambiental, mas, seguindo a estrutura da repartição de competências contida Constituição anterior, limitou o exercício da atuação dos Estados e Municípios para elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente aos limites impostos e parâmetros deliberados pelo CONAMA, não tendo sido esta determinação revogada expressamente, o que permite que o mesmo tipo de atuação perdure na nova ordem constitucional.

Todavia, conforme afirma Patrícia Silveira (2002. p. 156)

[...] nos termos da Constituição, o §1º do art. 6º da Lei n. 6938/81 não foi recepcionado. Tanto é que lei criada em nível estadual não se subordina às resoluções do [Conselho Nacional do Meio Ambiente] ([CONAMA]), pois a norma que rege primordialmente a repartição de competências é a Constituição. Dessa forma, mesmo o art. 8º, VII, deve ser lido à luz da CRFB de 1988 e não nos moldes da lei editada na vigência da constituição anterior, em que pese sua importância. Ora, se os Estados podem legislar sobre matéria ambiental, respeitada a norma geral, eles não editam simplesmente uma norma supletiva ou complementar, já que a União pode – e isso é muito comum – no Brasil – ter extrapolado aquilo que entendemos por norma geral. E muito menos têm de se subordinar aos limites impostos em nível administrativo pelo CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, através das resoluções não possuírem esse grau de generalidade previsto no artigo 24.

No mesmo sentido é o posicionamento de Luis Carlos Silva de Moraes (2004. p. 25-26), ao concluir que se o art. 25 da ADCT não permite que Decreto crie obrigações sem que sejam previstas em lei. Assim, as resoluções do CONAMA não podem inovar, podendo, no máximo regulamentar algo já instituído por lei, em tudo observado o princípio da legalidade¹⁶³.

Estas restrições se aplicam não somente sobre a proteção da flora, prevista no art. 23, VII, mas também para a competência comum do inciso precedente (VI), que versa sobre a proteção do meio ambiente e ao combate à poluição.

¹⁶³ No mesmo sentido é o posicionamento dos doutrinadores Paulo de Bessa Antunes (2004), Paulo Afonso Leme Machado (2003) e Antônio Zanollo Neto (2007) ao se manifestar sobre a ilegalidade das Resoluções CONAMA 302 e 303, de 20 de março de 2002.

Em síntese, as competências comuns em matéria de meio ambiente permitem implicitamente que os entes federados legislem sobre o tema e executem políticas que promovam a melhoria da qualidade ambiental. E, ainda que a PNMA não tenha sido instituída por lei complementar, ela apresenta instrumentos e diretrizes para a cooperação entre os entes federados, mas que devem ser interpretados à luz da nova ordem constitucional.

4.5.2 Competência Concorrente em Matéria Ambiental

O art. 24, VI, dispõe sobre a competência concorrente da União e Estados para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. Conforme destacamos anteriormente, neste caso, cabe à União editar normas gerais e aos Estados especificar a legislação, e, excepcionalmente, em face da ausência de norma geral, sobre ela dispor.

Entretanto, este dispositivo não deve ser interpretado sem a observância do disposto no art. 225, pois, conforme Luís Paulo Sirvinskas (2008. p. 93-94) as normas da tutela ambiental são difusamente encontradas no texto constitucional, não podendo ser interpretadas em separado, sobretudo se há um capítulo específico que aborda o assunto na Constituição, sendo considerado bastante moderno e com uma tutela jurídica abrangente. Essas normas, de caráter interdisciplinar e transversal – características do direito ambiental – abrangem dispositivos de natureza processual, penal, econômica, sanitária, repartição de competência legislativa e administrativa.

Nesse sentido, acrescenta o autor

[...] em matéria de meio ambiente, compete ao Poder Público a responsabilidade de dar efetividade ao princípio-matriz contido no *caput* do art. 225 da CF. Para a sua implementação são necessários instrumentos políticos, legais, técnicos e econômicos colocados à disposição do Poder Público com a finalidade de cumprir esse objetivo maior. Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, portanto a responsabilidade de preservá-lo e defendê-lo deve ser também compartilhada com a comunidade. O poder público abrange as entidades federais, estaduais e municipais. Foi com esse objetivo que a Constituição Federal atribuiu a cada uma

Assim, devido às particularidades e importância da matéria ambiental, a repartição de competências é assunto de grande relevância para a implementação e execução dessas normas. Entretanto, conforme destaca Heline Sivini Ferreira (2007. p. 205), apesar de ter a Constituição de 1988 dispensado grande atenção ao meio ambiente, a repartição de competências sobre a matéria não recebeu regulamentação específica, podendo ser classificadas quanto à sua natureza e extensão; ou seja, é regida pelas mesmas regras que regem a repartição de competências dos demais assuntos.

Como já analisamos acima os diversos tipos de competências existentes na Constituição, neste item nossa intenção é abordar alguns pontos referentes à competência concorrente debatidas na seara ambiental: (a) o conceito de norma geral; (b) a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente; e (c) a aplicação do princípio *in dubio pro natura*.

No âmbito da competência concorrente a União edita normas gerais, com natureza genérica, de diretriz, deixando a critério dos estados disciplinar a questão. No caso da ausência dessas normas, conforme já ressaltamos acima, pode o estado atuar com competência plena, editando normas gerais para atender a suas necessidades, que terão sua eficácia suspensa em razão de lei geral superveniente.

Eis justamente o problema: o que é uma norma geral? Conforme destacamos acima normas gerais são geralmente compostas por princípios e diretrizes. No entanto, este posicionamento doutrinário, em matéria ambiental, é controverso. Conforme destaca Paulo Farias (1999. p. 294), em obra de referência sobre o tema, normas gerais são todas aquelas emanadas pela União, desde que possuam aplicação uniforme a todos os Estados e cidadãos¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Sobre a questão da uniformidade compete destacar o posicionamento de Paulo Affonso Leme Machado (2003. p. 96) ao afirmar que “a norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. Uma norma geral ambiental federal poderá dispor, por exemplo, sobre as áreas previstas no art. 225, §4º - Floresta Amazônica Brasileira, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira. A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal”. Assim, nem mesmo a uniformidade

De acordo com este posicionamento, a União possui total discricionariedade para determinar a abrangência das “normas gerais” em matéria ambiental, podendo dispor apenas sobre princípios (normas-princípios) ou descer a detalhes de regulamentação (normas-regras), desde que uniformes em todo país, deixando aos Estados-membros maior ou menor espaço normativo para o estabelecimento de outras normas.

Este posicionamento, que se coaduna com o do Supremo Tribunal Federal, é criticado por Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 98), por considerar que esta interpretação da Constituição tem sido feita com os olhos no passado, ficando as competências concorrentes, inclusive em matéria ambiental, subordinadas às privativas¹⁶⁵, havendo também direta influência da titularidade dos bens¹⁶⁶, ambos concentrados nas mãos da União, sendo quaisquer conflitos resolvidos em favor desta.

A competência concorrente, conforme já destacamos anteriormente, permite ao Estado Federado atender às diversidades existentes no país, de ordem cultural, social, ambiental e econômica, dando consecução ao princípio da igualdade material. A diversidade, característica do Estado Federal, no modelo cooperativo, está sempre se relacionando com a necessidade de unidade, devendo ora prevalecer, ora se subordinar à unidade.

Aplicando a metodologia do custo-benefício, será aferido se a diversidade ou a universidade é mais vantajosa para a existência do estado federal, isto é, se determinada lei ou ato do governo central ou

se faz necessária como critério caracterizador do conceito de norma geral, ampliando ainda mais a discricionariedade da União no âmbito das competências concorrentes.

¹⁶⁵ Sobre a competência concorrente Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 106-107) faz a seguinte ponderação: “a lógica que tem sido prevalente [no que concerne o exercício das competências concorrentes] é aquela que considera que as competências privativas da União têm precedência sobre todas as outras formas de competência, quando os assuntos tiverem, entre si interseções relevantes. Assim, se a matéria é mineraria (competência privativa da União), os aspectos ambientais (competência concorrente) não podem se sobrepor ao aspecto mineral. Assim, na prática, a competência concorrente se esvazia diante da competência privativa. As normas estaduais e municipais se transformam em inócuas”.

¹⁶⁶ Nesse sentido, destacamos o posicionamento de Patrícia Silveira (2005. p. 137) sobre a questão: “[a] análise da repartição de competências não pode restringir-se aos artigos 21 a 24; 26, §1º, e 30. A titularidade de certos bens ambientais pode ser utilizada na interpretação de casos que envolvam conflito de competência dos entes da federação em matéria ambiental, embora a competência constitucional seja definida, com base na matéria e não no domínio. Isto significa dizer que a titularidade não prevalece sobre a divisão do poder de legislar em matéria ambiental. A titularidade não exclui a atuação de todos os entes da federação em nível administrativo, nem tampouco afasta a priori o reconhecimento do poder de legislar dos demais entes da federação que não sejam titulares de tal bem. É preciso analisar cada caso concretamente, na medida em que cabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios conservarem a natureza”.

dos estados pode ou não causar prejuízo significativo para os interesses de todos os estados federados ou só de um ou alguns estados (MACHADO, 2007. p. 224).

Portanto, conforme destaca Paulo Afonso Leme Machado (2007. p. 224) somente há motivo para unificar interpretações legais e normas jurídicas quando a diversidade, a diferença, a particularidade importam em prejuízo para a coletividade.

Todavia, não é o que observa Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 164-165) em recente obra que analisa a interpretação do STF ao julgar conflitos entre o exercício de competências em matéria ambiental entre os Estados e a União. Sobre esta questão conclui o autor que

[...] de maneira geral, pouquíssimas decisões do Supremo Tribunal Federal prestigiam a legislação dos Estados, de forma a encorajá-los a produzir normas capazes de dar tratamento local aos problemas que enfrentam. No tema meio ambiente a questão torna-se muito mais problemática. Efetivamente, em matéria ambiental, duas ordens de preocupações devem estar presentes, seja para o legislador, seja para o intérprete da norma: (i) há a necessidade de que a legislação de proteção ao meio ambiente assegure níveis nacionais mínimos de tutela ambiental, evitando-se que a possibilidade de poluir seja um diferencial competitivo entre estados e municípios e (ii) que a proteção ambiental feita localmente seja capaz de gerar melhores resultados. Tais questões, contudo, não têm sido capazes de sensibilizar o Supremo Tribunal Federal, que, ante da ambigüidade da legislação infraconstitucional e a extremamente genérica repartição de competências ambientais feitas pela Constituição, tem preferido fortalecer a centralização. [...] Veja-se, por exemplo, a chamada legislação “por remissão”, isto é, na hipótese em que o ente federado afirma ser aplicável em seu âmbito de atribuição uma determinada lei federal que, *ipso iure*, passa a integrar o arsenal do ente federado “por remissão”. Tal hipótese, de longa data, tem sido tranquilamente aceita pelo STF.

Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade, não utilizado por nossos tribunais superiores, apesar de compatível com o texto constitucional vigente, poderia servir de instrumento para balancear esse processo centralizador, pois permite, em matéria de competência concorrente,

[...] possibilidades interpretativas que, até então, não têm sido exploradas em suas potencialidades máximas. A adoção do princípio da subsidiariedade, conjugada com uma interpretação constitucional que prestigie um federalismo efetivo e com maior liberdade para a base do sistema e menos centralização, é uma opção que se encontra perfeitamente cabível no conceito de interpretação razoável, visto que é uma das possibilidades hermenêuticas que, legitimamente, podem ser albergadas pelo modelo constitucional por nós adotado [federalismo cooperativo] (ANTUNES, 2007. p. 299).

Ante o exposto, como favoráveis a uma interpretação menos restritiva do papel da legislação dos Estados por parte da União por considerarmos que a Constituição de 1988 propõe novo modelo de repartição de competências e de relacionamento entre os entes federados, e destes com a sociedade civil. Nesse contexto, consideramos oportuno que a União intervenha nos casos em que haja prejuízo à coletividade, depois de oferecidos os instrumentos necessários para que os entes inferiores o realizem autonomamente.

Outro ponto de controvérsia sobre o exercício de competências concorrentes em matéria ambiental é o papel dos Municípios da a partir de 1988. O ente local, juntamente com a sociedade civil, possui destacada importância na proteção de interesses difusos, como o meio ambiente sadio. Por essa razão têm sido reconhecidas competências aos Municípios para ordenar essas questões, como a competência comum em matéria de meio ambiente, ou, indiretamente, através do fluido conceito de “interesse local” (art. 30, I, CF/88), em que se reconhece a competência suplementar do município no âmbito das competências concorrentes.

Da mesma forma do que ocorre com o conceito de norma geral, o termo “interesse local” não foi determinado pela Constituição, sendo majoritariamente entendido pela doutrina como os assuntos em que há predominância do interesse local em relação aos demais entes federados. Em matéria ambiental, segundo o Ministério do Meio Ambiente (apud FREITAS, 2005. p. 68-69), estão incluídos no rol de assuntos de interesse local dos municípios os seguintes: (a) licenciamento ambiental; (b) plano diretor do Município; (c) lei de uso e ocupação do solo; (d) código de obras; (e) código de posturas municipais; (f) legislação tributária municipal; (g) lei de orçamento do município.

Dentre as várias facetas que possibilitam a intervenção municipal, a mais importante é a atinente ao uso e ocupação do solo urbano. O art. 30, VIII, da Carta Magna, atribui aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Sobre a autonomia municipal para disciplinar o uso do solo já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ementa: “LICENÇA PARA CONSTRUIR. COMPETE AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL EXPEDIR ALVARÁ PARA CONSTRUIR, NÃO PODENDO O ESTADO EMBARGAR O QUE JÁ FOI CONSTRUÍDO, SOB PENA DE AFRONTAR DIREITO DE PROPRIEDADE DOS IMPETRANTES E A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO. RECURSO

Podemos, portanto, a partir dos dispositivos constitucionais acima, perceber a direta relação entre a proteção da vegetação urbana e as competências ambientais, conforme trataremos a seguir.

Entretanto, o reconhecimento da competência suplementar dos Municípios não é entendimento pacífico entre doutrinadores, além de pouco explorado por nossos tribunais¹⁶⁸.

Quanto à extensão da competência municipal suplementar, são identificados três entendimentos sobre o tema. A primeira corrente entende que se trata de competência análoga à conferida aos Estados para suplementar normas federais, com base no interesse local previsto na Constituição, sendo indiferente a ausência competência atribuída ao Município sobre o tema ou a edição prévia de lei estadual ou federal regulando a matéria.

O segundo posicionamento considera que o Município não tem poder de suplementar legislação estadual e/ou federal, mas apenas de complementar legislação com base no interesse local, sendo indispensável a existência de norma superior para o exercício da competência.

Já uma terceira posição, considera que o Município não possui em hipótese alguma tal atribuição, sendo-lhe vedado editar normas sobre o tema. Em matéria ambiental consideramos ao menos a última interpretação desarrazoada, uma vez que a Lei Federal 6938/1981, art. 6º, §§1º e 2º, determina que os Municípios, “observadas as normas e os padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente”.

Considerando as duas abordagens possíveis sobre a competência suplementar no Município, filiamo-nos à primeira corrente, pois é a que melhor

ORDINARIO CONHECIDO E PROVIDO” (STJ. Segunda Turma. Recurso em Mandado de Segurança 1112/PR. Relator: Min. José de Jesus. Julgado em: 31 mar 1993).

¹⁶⁸ Sobre a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, cumpre destacar o posicionamento de Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 112-113) “[e]stá claro, em minha opinião, que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, ainda que indiretamente, o Supremo Tribunal Federal [(STF)] reconheceu a competência municipal para legislar sobre meio ambiente [RE 169077/MG]”.

se adapta à aplicação do princípio da subsidiariedade, implicitamente contido no federalismo cooperativo. Portanto, em nosso entendimento a competência suplementar do Município

[...] é constituída pelas competências supletiva e complementar. Fala-se sobre competência supletiva quando os Municípios suprem lacunas existentes na lei federal ou estadual; em contrapartida, quando eles se limitam a detalhar a norma federal ou estadual, atuam de forma complementar. Destaca-se que, em qualquer dos casos, a norma municipal não poderá ser menos restritiva e menos protetora em matéria ambiental do que a norma precedente da União ou dos Estados (FERREIRA, 2007. p. 212-213).

Desta feita, a competência do Município, em matéria ambiental, somente poderá ser exercida se for mais restritiva, mas ao mesmo tempo, não poderá ser proibitiva, sob pena de ser considerada contrária à norma geral. No entanto, conforme observa Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 303) em obra que analisa a questão do federalismo e as competências ambientais no Brasil, esta competência fica anulada, uma vez que o STF “não tem admitido que os estados façam exigências que extrapolem as exigências das normas federais, o que desnatura a falácia do “mais exigente” e “mais restritivo”, proposta pela doutrina ambiental, sendo vedada, por analogia aos Municípios.

Na prática, fica ao alvitre do poder legislativo federal e não da Constituição estabelecer quando os demais entes federados poderão fazer uso de suas competências constitucionais, possuindo pequena aplicabilidade prática, ao menos nos tribunais superiores, o princípio do *in dubio pro natura*.

Este princípio apontado pela doutrina como critério mais apropriado para solucionar conflitos de competências em matéria ambiental, que possui por premissa a regra “quanto mais restritivo melhor”, é utilizado quando não for possível uma interpretação unívoca, por ser mais favorável à proteção ambiental (FARIAS, 1999. p. 356).

Em matéria ambiental parâmetros e limites são partes essenciais da legislação ambiental, mas a eles não se resumem. Sobre o assunto, conclui Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 303):

[p]adrões e parâmetros são importantíssimos e devem existir e ser aperfeiçoados; contudo, eles não possuem existência autônoma e são, apenas, mais um dos inúmeros instrumentos de proteção ambiental postos à disposição da sociedade. A supervalorização de padrões e parâmetros tem como subproduto a desvalorização da proteção ambiental em uma concepção mais abrangente.

Ocorre que quando a União estabelece esses parâmetros, critérios e limites como regra geral, cabendo aos Estados suplementar a legislação tornando-os mais rígidos, sendo esta regra aplicável também aos Municípios, algumas indagações podem ser feitas: (a) parâmetros, critérios e limites estabelecidos pela União no exercício de suas competências concorrente podem ser considerados normas gerais? (b) critérios sempre mais restritivos são sempre mais favoráveis à consecução de um meio ambiente sadio?

No que se refere ao primeiro questionamento, consideramos possível que a União o faça, desde que seja genérica, atendo-se à elaboração de diretrizes e princípios, que deverão ser uniformes para todos os Estados, ou a bens ambientais específicos. De todo modo, no momento da elaboração dessas normas deve ser sempre levado em consideração a necessidade de deixar espaço para o exercício do poder legislativo do Estado, e quando for o caso, dos Municípios.

Esta interpretação, imbuída pelo princípio da subsidiariedade, permitiria que a União desse maior liberdade aos Estados e Municípios para elaborarem leis que levassem em consideração suas particularidades regionais, o que não ocorre na atualidade, apesar de nossa Constituição reconhecer a diversidade e o pluralismo cultural do país.

Entretanto, na doutrina ambiental, freqüentemente, essa centralização de poderes nas mãos da União, inclusive estabelecendo limites e parâmetros que praticamente exaurem o assunto, é defendida sob a alegação de que os Estados e Municípios estão subjugados, ou ao menos fortemente influenciados, a interesses econômicos, colocando em risco a proteção do meio ambiente (ANTUNES, 2007. p. 301-303).

Em nosso entendimento esse posicionamento contraria o próprio sistema de repartição de competências estabelecido pela nova ordem constitucional, em que todos os entes federados possuem direitos e responsabilidades, dentre as quais se inclui a proteção do meio ambiente. Ademais, ainda que de fato os Estados e Municípios fossem mais suscetíveis a pressões, uma das principais características do federalismo contemporâneo é a cooperação, de modo a estimular que os entes federados e a própria sociedade civil possam se capacitar e aprimorar os processos de controle

ambiental. Sem o fortalecimento dos setores regionais e locais de controle ambiental de nada adiantam normas, pois há meios para implementá-las.

Igualmente, consideramos o princípio *in dubio pro natura*, outro baluarte da doutrina ambiental, um critério bastante falho para a finalidade proposta no art. 225 da CF/88. Conforme argumenta Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 301-303), o critério de maior restrição como mais benéfico é uma mera petição de princípio, pois não assegura que estejam atendendo a peculiaridades locais ao se adotar esse critério sem prévia reflexão sobre sua origem, simplesmente pelo fato de assim dispor a lei, não observando critérios técnicos¹⁶⁹, como a capacidade de suporte de meio em que se aplica a norma, variável de acordo com as condições físico-ecológicas de cada área.

Ademais, o critério de maior exigência, que determinará a prevalência da norma a ser aplicada no caso de conflito de competência – e mesmo de legalidade –, na opinião de Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 303) acaba por desestimular os estados a serem mais exigentes, pois esta medida poderia direcionar investimentos para locais que não exercem essa prerrogativa, uma vez que a norma geral já o faz de maneira bastante ampla, sendo outros critérios de atração econômica determinantes para a concentração dessas atividades, o que, por sua vez, torna inadequados os parâmetros estabelecidos pela legislação ambiental, uma vez que áreas mais poluídas não apresentam os menos impactos que áreas provedoras de matéria-prima, por exemplo.

Estamos de acordo com a crítica tecida por Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 303) sobre o uso indiscriminado do princípio *in dubio pro natura* por ser este a demonstração de “uma crença ingênua no padrão ‘zero poluição’, pois sempre se pode ‘apertar o cinto’ até chegar o nível zero”.

Normas ambientais extremamente rígidas, que não levam em consideração a capacidade diferenciada de fiscalização e implementação da Administração Pública nas diferentes regiões do país, e que, acima de tudo, não são consideradas legítimas pela sociedade civil – seja pelo fato de não estarem adaptadas à realidade local ou por terem sido impostas pelo poder

¹⁶⁹ “Uma questão de fato que, obrigatoriamente, deve ser analisada é que os diferentes padrões adotados no Brasil, com poucas exceções, não têm base em pesquisa original que identifique quais são os níveis adequados ao nosso meio ambiente, considerando nossas condições peculiares. Em geral, os parâmetros aqui adotados são meras reproduções de padrões americanos, europeus ou japoneses” (ANTUNES, 2007. p. 302).

central – possuem maior probabilidade de serem ineficazes, o que é mais prejudicial ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida, do que normas, até mesmo menos rígidas que as idealizadas pela movimento ambientalista, mas que sejam exeqüíveis.

Nesse contexto, se pensarmos nas diferenças históricas, ecológicas, econômicas, sociais e culturais de cada região, bem como nas características do federalismo cooperativo, se faz necessário repensar a atual interpretação judicial e doutrinária da repartição de competências ambientais, de modo a promover uma proteção criteriosa do meio ambiente, que reconheça a diversidade e a complexidade da temática, em prol de um desenvolvimento sustentável e socialmente legitimado.

Se é necessário o reconhecimento das diferenças regionais para que possamos buscar maior efetividade à tutela ambiental, é imprescindível também fazê-lo ao analisarmos a tutela da vegetação urbana. Para tanto, passemos a analisar, por fim, as competências concorrentes em matéria urbanística, bem como sua intrínseca relação com a temática ambiental.

4.5.3 Competência Concorrente em Matéria Urbanística

A competência para legislar sobre direito urbanístico não era expressa na ordem constitucional anterior, problema que foi resolvido a partir de 1988, sendo tratado implícita e explicitamente em diversos dispositivos: art. 21, IX, XX e XXI; art. 22, IX; art. 23, III, IV, VI e IX; art. 24, I, VI, VII, VIII e §§; art. 25, §3º; art. 30, II, VIII e IX; art. 174, §1º e art. 182.

A disciplina de competências urbanísticas possui profunda ligação com a temática ambiental, sendo inclusive um de seus princípios informadores, ainda que com ele não se confunda¹⁷⁰, devido à necessidade de elaboração de

¹⁷⁰ Daniela Di Sarno (2004. p. 87-94) ao trabalhar o conceito de meio ambiente urbano, apresenta argumentação semelhante a que adotamos neste trabalho. Segundo a autora o meio ambiente tem sido tradicionalmente considerado objeto de estudo do direito ambiental, mas a proteção ao meio ambiente é de interesse público, sendo tutelado pelo direito público de forma geral. Dessa forma, por ser o direito urbanístico ramo do direito público, inevitavelmente, a proteção ao meio ambiente também elemento intrínseco desta disciplina jurídica, ainda que o

princípios e normas diferenciadas para regular o uso e ocupação do solo classificado como de domínio urbano. Em razão dessa intrínseca relação, a cidade é também denominada meio ambiente artificial. Conforme destaca Celso Fiorillo (2006. p. 256)

o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem compõem o meio ambiente artificial. Com isso, verificamos que este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade, que passou a ter natureza jurídica ambiental não só em face do que estabeleceu a Constituição Federal de 1988, mas particularmente com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) [...] o termo urbano não evidencia um contraste com 'campo' ou 'rural', porquanto qualifica algo que se refere a todos os espaços habitáveis, não se opondo ao rural, conceito que nele se contém; possui, pois, uma natureza ligada ao conceito de território.

Portanto, não podemos entender que as áreas urbanas e o direito urbanístico estejam desvincilhados do direito ambiental, até mesmo, pelo fato de já havermos afirmado acima que a Constituição de 1988 adotou concepção unitária sobre o meio ambiente, a despeito do meio ambiente cultural, artificial e do trabalho não serem diretamente tratados no art. 225 da Constituição.

Na opinião de Celso Fiorillo (2006. p. 257), em argumentação similar a de Paulo de Bessa Antunes (2004), o meio ambiente urbano ou artificial na constituição é protegido tanto de forma mediata como imediata, sendo o tratamento mediato da tutela urbanístico-ambiental feito através do art. 225, e o imediato através do art. 182, por estar intrinsecamente relacionado com a dinâmica das cidades, mas que de modo algum deve ser desvinculado do direito à sadia qualidade de vida.

No que se refere à temática urbanística, devemos interpretar as regras de competência concorrente à luz do que dispõe o art. 182 do texto constitucional, que estabelece as bases para a política urbana brasileira. No

objeto do direito urbanístico não esteja a ele restrito. Sobre a questão conclui a autora sobre a constante interseção entre a disciplina urbanística e ambiental, na realidade, “de certa forma, sempre que for abordado o direito urbanístico, estar-se-á abordando algum aspecto do direito ambiental, porquanto aquele sempre se refere ao meio em que as pessoas vivem e às relações nele estabelecidas. A relação entre direito urbanístico e o direito ambiental não se refere à soma de dois conteúdos. Na verdade, é a qualificação que o urbanismo moderno recebe ao conformar a dinâmica de seus objetivos às necessidades atuais. Observe-se, contudo, que nem sempre tais aspectos ambientais são objeto de interesse do meio ambiente urbano: só o serão quando estiverem sendo considerados os núcleos urbanos”.

entanto, diferentemente do que ocorre com a competência concorrente que dispõe sobre a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, o art. 24, I deve ser analisado à luz do que dispõe o art. 21, IX, XX e XXI, que determina que é de competência da União a elaboração e execução de planos nacionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e sistema nacional de viação.

Esses incisos, que integram a competência exclusiva da União, abordam a matéria urbanística indiretamente, pois versam sobre questões a ela relacionadas, sobretudo no que se refere ao planejamento e organização do solo.

Nesse contexto, fica ainda mais evidente a importância da União no planejamento territorial, conforme dispõe o art. 174, §1º da Constituição de 1988, ao dispor que o Estado exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, devendo lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

No mesmo sentido, é competência legislativa privativa da União legislar sobre a política nacional de transportes (art. 22, IX), que também versa indiretamente sobre a temática urbanística. Vale ressaltar que

[...] conferir competência legislativa privativa à União não significa que outros entes federativos não possam exercer as competências materiais correspondentes. Os Estados-membros e Municípios podem fazer cumprir a legislação federal, expedindo atos materiais concretos, destinados à efetivação dos mandamentos federais (DOMINGUES, 2007. p. 99-100).

Também no âmbito das competências comuns, temas relacionados ao direito urbanístico podem ser apontados, como a proteção ao patrimônio histórico, a proteção ao meio ambiente e a promoção de programas habitacionais (art. 23, III, IV, VI e IX).

Se analisarmos as competências acima citadas, perceberemos que estas parecem possuir praticamente o mesmo objetivo da competência concorrente em matéria urbanística. Qual seria então a diferença entre o

exercício das competências privativas da União e a concorrente (art. 24, 1 c/c §1º)? Teria a competência legislativa privativa da União neste assunto anulado a necessidade da disposição do §1º do art. 24 em matéria urbanística?

Sobre a questão esclarece José Afonso da Silva (2008. p. 59) que

[n]esses dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e a outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intra-urbano) de competência local (art. 24, I) o que abre aos Estados, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Destarte, ainda que essas competências pareçam idênticas, elas possuem âmbitos de aplicação específica, pois à União compete o ordenamento do território nacional, bem como o estabelecimento de diretrizes e normas gerais, perfeitamente compatíveis com a edição de normas reais, mas que não esgotam o exercício de competências concorrentes em matéria urbanística, uma vez que o ordenamento territorial, o transporte, o saneamento básico, etc. são partes imprescindíveis na estrutura das cidades, mas não esgotam a temática urbanística.

Além da União disciplinar a matéria, compete não apenas aos Estados exercer sua competência legislativa suplementar (art. 24, §2º), mas também utilizar sua competência legislativa decorrente dos poderes residuais que lhes são reservados (art. 25, §1º), além do poder de legislar sobre os bens que lhes pertencem (art. 26).

Mesmo que a primeira vista não se possa identificar nesses dois dispositivos assuntos de relevância urbanística, eles oportunizam que os Estados “atue[m] de forma preponderante sobre o interesse municipal, tendo em vista à estruturação e desenvolvimento de políticas públicas de gestão ambiental” (SILVEIRA, 2005. p. 146). Em resumo, compete aos Estados

[...] legislar sobre política de desenvolvimento urbano em âmbito regional, respeitado a autonomia municipal para o trato da política urbana bem como os princípios diretores constantes na Lei de

Entretanto, uma das competências mais significativas dos Estados é a possibilidade de instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (art. 25, §3º), pois o dispositivo cuida da competência para a realização de um planejamento urbanístico. No que se refere às regiões metropolitanas,

a Constituição de 1988 consagrou nova fisionomia das relações que compõem a federação brasileira, assegurando-se mecanismos indispensáveis ao federalismo cooperativo, reconhecidos na ação intergovernamental de cooperação voluntária e compulsória¹⁷¹ (TEIXEIRA, 2005. p. 64-65).

Nesse sentido, os Estados devem cooperar com os entes municipais para a concretização de diretrizes de desenvolvimento urbano, com fins não apenas de fortalecer estruturas administrativas e integrá-las às políticas regionais sobre a temática, mas nortear, juntamente com diretrizes nacionais, a edição de normas locais.

Desta feita, a competência para legislar sobre direito urbanístico não se esgota no exercício de competências da União e Estados. O Município tem a competência de legislar sobre matéria urbanística no âmbito do interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II da CF/88).

O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da CF/88. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Trata-se de competência própria, exclusiva, que não pode sofrer intervenção dos demais entes federados (SILVA, 2008. p. 58).

Outras competências constitucionais municipais também são afetadas à matéria urbanística, como a atribuída aos municípios para o planejamento

¹⁷¹ As relações voluntárias se fundam em convênios e consórcios, sendo que os primeiros são direcionados ao estabelecimento de acordo entre níveis de governo distintos e os segundos criados para disciplinar as relações entre as mesmas esferas, que deverão observar o que dispõe o art. 241 da Constituição. Já as relações de natureza compulsória se traduzem no disposto do art. 25, pois a cooperação se dá em decorrência de imposição legal.

urbanístico, o ordenamento do solo e a proteção da paisagem urbana (art. 30, IV, VIII e IX).

O papel de destaque dos Municípios na temática é reforçado pelo disposto no art. 182 da Carta Magna, pois é de sua responsabilidade a execução da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e instrumento básico o plano diretor.

Nesse contexto, cumpre atentar para o que dispõe Bruno Vichi (2007. p. 122-123) ao afirmar que a execução da política urbana pelos Municípios não deve ser entendida como uma descentralização da questão para o âmbito local, devendo ser limitado o que se define pela execução da política urbana, evitando a transferência total dos ônus dos complexos fenômenos urbanos aos Municípios. Em sua opinião trata-se de assunto que demanda a atuação compartilhada dos demais entes da federação a fim de assegurar os objetivos contidos no art. 3º da CF/1988. Assim,

[t]anto a União quanto os Estados e Distrito Federal, sob a interpretação literal do artigo 182 da Constituição Federal não podem ignorar sua responsabilidade na participação direta da solução das questões urbanísticas, ainda que caiba aos Municípios lançar mãos dos instrumentos urbanísticos necessários para a concretização de políticas urbanas (VICHI, 2007. p. 122-123).

Portanto, a tutela urbanístico-ambiental não é competência exclusiva do Município, uma vez que deve ser pautada em diretrizes nacionais sobre desenvolvimento urbano, inclusive com políticas setoriais sobre habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 22, XX), bem como sobre a saúde, competência concorrente (art. 24, XII), em que também é competência da União editar normas gerais.

O posicionamento acima, adotado por nós neste trabalho, está materializado nos arts. 2º e 3º da Lei n. 10.257/2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

A referida lei, em seu artigo 2º, III determina como diretriz da política urbana a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”, reforçando a necessidade de trabalho conjunto não apenas

das diferentes esferas de governo, mas entre estes e a iniciativa privada e sociedade civil, determinação essa, perfeitamente compatível com o princípio da subsidiariedade.

O Estatuto da Cidade, também delimitou, ainda que de maneira não exaustiva, a atuação da União nos assuntos de interesse urbanístico, o que comprova a inexistência de um repasse de todos os ônus do desenvolvimento urbano aos Municípios, uma vez que estabelece em seu art. 3º que compete à União, dentre outras atribuições de interesse da política urbana: (a) editar normas gerais de direito urbanístico; (b) legislar sobre normas para a cooperação entre os entes federados para a execução da política urbana; (c) promover, isoladamente ou em conjunto com os demais entes federados, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e (e) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto a proteção da vegetação urbana, ainda que seja executada pelo Município, não é de sua responsabilidade exclusiva, sobretudo no que se refere ao custeio. A edição de normas urbanístico-ambientais relacionadas com a proteção da vegetação urbana observa a repartição de competências legislativas concorrentes e a de competências materiais comuns, que demandam a cooperação constante de todos os entes federados, que deve sempre buscar o interesse comum e o fortalecimento das administrações locais e regionais.

É sob esta perspectiva cooperativa que as regras de competência urbanístico-ambientais relativas à regulação e proteção da vegetação urbana devem ser interpretadas, visando sempre a consecução dos direitos às cidades sustentáveis, que não pode ser interpretada nesta nova ordem constitucional desvincilhada em uma abordagem pluralista, visando o reconhecimento das diversidades regionais e das particularidades do meio ambiente urbano.

5 A PROTEÇÃO JURÍDICA DA VEGETAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Uma vez apresentados os pressupostos que utilizaremos para analisar a proteção jurídica destinada à vegetação urbana, neste item abordaremos a legislação nos níveis federal, estadual e municipal, aplicável ao Município de Belém.

Cumpra esclarecer que a presente análise não tem a pretensão de ser exaustiva, mas de indicar os principais itens da legislação que integram, ainda que de forma não esquematizada, a proteção da vegetação no meio ambiente urbano deste Município.

5.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO URBANA

Antes de abordarmos a legislação federal selecionada necessitamos fazer duas observações.

Primeiramente, é importante ressaltar que em toda a legislação federal pesquisada não há a utilização do termo vegetação urbana. Mesmo assim, apresentamos abaixo breve análise sobre alguns dispositivos legais que possuem relevância direta com o objeto de estudo por nós delimitado.

Em segundo lugar, consideramos oportuno esclarecer o que entendemos por “relevância direta”, uma vez que a afirmativa pode parecer contraditória se considerarmos que a proteção ao meio ambiente é complexa e que fatores interferem na integridade dos ecossistemas.

Entretanto, para que possamos definir o conteúdo jurídico da expressão “vegetação urbana” a partir da identificação e sistematização dos dispositivos legais, é necessário fazer delimitações. Nesse sentido, restringimos nossa análise à legislação que tutela a flora no meio urbano.

5.1.1 Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257/2001

A apresentação de diretrizes gerais sobre a política urbana dos Municípios ocorreu com a edição da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que tem por objetivo a regulação da propriedade urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único).

Assim, além de tutelar o uso da propriedade, essa norma geral possui no longo prazo o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mediante a apresentação de diretrizes, dentre os quais destacamos as de maior relevância para nossa discussão:

- (1) A garantia do direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Neste sentido, a vegetação urbana é instrumento para a consecução deste princípio, pois, possui uso e finalidades múltiplas, e direta relação com a promoção de vários dos direitos acima elencados;
- (2) A importância do planejamento no desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Neste caso, as limitações impostas por unidades de conservação ao uso e parcelamento do solo bem como a existência de áreas ambientalmente sensíveis, normalmente compostas por vegetação, são alguns dos fatores a serem considerados no crescimento urbano, pois podem gerar efeitos adversos em face da falta de planejamento;
- (3) A ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar, dentre outros problemas, o parcelamento, a edificação ou os usos excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana,

ocasionando degradação ambiental e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização. A partir desta diretriz, a vegetação urbana, quando tutelada pela legislação, imporá restrições ao parcelamento do solo, condicionando seu uso;

- (4) A adequação dos instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Neste sentido, a vegetação, por importar em ônus, necessita ser levada em consideração no planejamento orçamentário, bem como podem ser empregados instrumentos econômicos para fomentar sua proteção por particulares;
- (5) A proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, sendo desnecessário indicar o papel da vegetação nesta proteção;
- (6) A oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, dentre as quais se incluem parques, praças e a própria arborização urbana;
- (7) A integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência. No caso da vegetação urbana o reconhecimento desta interação é indispensável, pois permite o analisar o território como um todo e as diversas proteções à flora, seja ela urbana ou rural.

Para que os objetivos do Estatuto da Cidade sejam atingidos são colocados à disposição das administrações Municipais, instrumentos, dentre os quais podemos destacar: (a) o planejamento em todos os níveis da federação, com destaque ao de nível municipal, que engloba, dentre outros o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental e diretrizes orçamentárias; (b) incentivos e benefícios fiscais e

financeiros; (c) institutos jurídicos como a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis, a instituição de unidades de conservação, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, além do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (art. 4º).

Em nível federal, os instrumentos já regulamentados por leis esparsas são: (a) no âmbito do planejamento, o zoneamento e a lei de parcelamento do solo; (b) no que se refere aos instrumentos jurídicos, a desapropriação, o tombamento, a instituição de unidades de conservação. Em razão de suas especificidades trataremos este último instrumento em separado, bem como os instrumentos previstos no item “a”.

O estatuto da cidade elencou ainda outros instrumentos que consideramos oportuno tratar brevemente nesta dissertação. O primeiro elemento é a utilização de benefícios fiscais e financeiros, sobretudo como instrumento de promoção do cumprimento das funções sociais da propriedade, como isenções e reduções no pagamento de tributos.

A maior parte dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade tem por finalidade a regulação direta, estabelecendo condicionamentos através do poder de editar normas, fiscalizar e punir do Município. No entanto, os instrumentos tributários e financeiros, também inseridos no Estatuto da Cidade possuem finalidades diversas: (a) fiscal; e (b) extrafiscal. A primeira finalidade visa à obtenção de receitas para custear a atuação estatal. A segunda, por sua vez, tem por objetivo induzir comportamentos considerados desejáveis. Esses objetivos, no entanto, costumam ser antitéticos (MODÉ, 2005. p. 72).

Vale lembrar que apesar da utilização de instrumentos vinculados ao direito tributário também não ser nova no ordenamento jurídico brasileiro, seu uso em matéria urbanística e ambiental, além de pouco freqüente, ainda não foi totalmente explorado pela doutrina.

Os instrumentos econômicos em geral, onde a tributação com finalidade ambiental se enquadra, quando utilizados de forma complementar aos instrumentos de comando e controle, podem ser úteis para criar condicionamentos mais eficientes que uma política repressiva de proteção ao meio ambiente (CARNEIRO, 2001. p. 77). Daí a importância de relacionar a

utilização desses instrumentos como incentivos aos proprietários para que contribuam com a promoção da função ambiental de suas áreas além do mínimo estabelecido pela legislação. A utilização de incentivos fiscais também pode servir para custear a manutenção da vegetação urbana em áreas públicas.

No que tange a utilização de instrumentos jurídicos, o Estatuto da Cidade coloca à disposição da administração pública municipal a instituição de limitações administrativas, de servidões, do direito de preempção, e da transferência do direito de construir, que condicionam o uso, gozo e fruição do direito de propriedade em áreas urbanas.

A limitação administrativa, segundo Hely Lopes Meirelles (2005. p. 626), “é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”, que deriva do poder de polícia no condicionamento do direito de propriedade expressas em lei ou regulamentos competentes para legislar sobre direito administrativo.

A servidão administrativa

é ônus real de uso imposto pela administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelos proprietários (MEIRELLES, 2005. p. 619).

A instituição da servidão administrativa ou pública faz-se por acordo administrativo ou por sentença judicial, precedida por ato declaratório.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005. p. 620) os dois institutos acima têm por principal diferença o grau de imposição ao proprietário, pois enquanto a limitação administrativa, geralmente, impõe obrigação de não fazer, a servidão administrativa impõe o ônus de suportar que se faça. Ambos os instrumentos são utilizados na proteção da vegetação urbana, como poderemos analisar em detalhe nos dispositivos relativos à proteção das áreas de preservação permanente, disciplinadas pelo Código Florestal.

O direito de preempção previsto no art. 4º do Estatuto da Cidade é disciplinado nos artigos 25, 26 e 27 do mesmo diploma legal, que dispõe sobre a possibilidade do exercício do direito de preferência do Poder Público

Municipal em alienações onerosas em áreas de interesse desta para fins da realização de intervenção urbanística.

Apesar deste instrumento não ser uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro, pois está previsto, por exemplo, na lei que dispõe sobre tombamentos (Decreto-Lei n. 25/1937) e no Código Civil (Lei n. 10.406/2002), sua utilização para fins urbanísticos possui finalidades específicas, dentre as quais a criação de espaços públicos e áreas verdes, a criação de unidades de conservação e outras áreas de interesse ambiental (art. 26 da Lei 10.257/2001).

Diferentemente das demais hipóteses de utilização do direito de preferência, esse direito na esfera urbanística possui não apenas hipóteses de incidência, mas procedimento próprio.

Considerada como uma limitação administrativa ao direito de propriedade, o direito de preempção deve estar previsto no plano diretor e regulamentado por lei municipal específica (art. 25, §1º). Nesse contexto, uma vez localizado o imóvel em área em que incida tal limitação, em todas as alienações onerosas o poder público municipal deve ser notificado para que possa declinar de seu direito de adquirir o imóvel sob as mesmas condições de terceiros, sob pena de ser caracterizado o negócio jurídico como nulo (art. 27). Esse instrumento é uma forma de adquirir áreas para a implantação de vegetação a um custo menor, pois é anterior à implantação de infra-estruturas que podem gerar especulação imobiliária.

À similaridade do direito de preempção, a transferência do direito de construir é utilizada como instrumento de ordenamento do uso do solo e que tem dentre seus objetivos a proteção da vegetação urbana, seja através da implantação de equipamentos urbanos e comunitários e/ou para a preservação de áreas de interesse ambiental e/ou paisagístico (art. 35).

Este instrumento, quando previsto no plano diretor e regulamentado por lei municipal, permite à Administração Pública autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar a título gratuito ou oneroso, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.

Trata-se, portanto, da possibilidade jurídica de um proprietário usufruir de seus direitos de construir em área pública localizada em outra parte da cidade, o que possibilita ao poder público municipal realizar intervenções urbanísticas sem a necessidade de desapropriar áreas por utilidade pública ou interesse social.

O tombamento (Decreto-Lei n. 25/1937) é um dos mais antigos instrumentos urbanísticos colocados à disposição da administração pública para adequar o direito de propriedade ao interesse público. O regime de tombamento combina a instituição de restrição ao direito de propriedade sobre determinados exemplares ou conjuntos arquitetônicos e o direito de preempção. Segundo o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2006. p. 664), o tombamento pode ser classificado como uma limitação ou servidão administrativa, sendo, em verdade, um instrumento especial de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada, podendo ser ato voluntário ou compulsório, com efeitos temporários ou definitivos, que institui ao proprietário o dever de conservar a coisa, e a obrigação de não fazer aos vizinhos.

Esse regime específico de tutela pode ser aplicado à vegetação urbana, sobretudo para a proteção de áreas de interesse paisagístico (art. 1º, § 2º), não podendo ser o bem, que originou a restrição, destruído, demolido ou mutilado. Igualmente, sua manutenção sofre restrições, devendo intervenções serem previamente autorizadas pelo ente federado responsável pelo tombamento (art. 17).

Outro instrumento que permite a criação de espaços públicos vegetados é a desapropriação. Trata-se de procedimento de “direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização” (CARVALHO FILHO, 2006. p. 680).

São pressupostos desse procedimento administrativo a utilidade pública (Decreto-Lei n. 3365/1941) e o interesse social (Lei n. 4132/1962), conforme prevê o art. 5º, XXIV da CF/88, que deverá ocorrer mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Dentre as hipóteses previstas na legislação para sua aplicação para fins de instituição de áreas compostas por vegetação urbana, podemos citar as seguintes: (a) execução de planos de urbanização, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética (art. 5º; Decreto-Lei n. 3365/1941); (b) a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza (art. 5º; Decreto-Lei n. 3365/1941); (c) proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (art. 2º da Lei n. 4132/1962). Ante o exposto, fica configurada a utilização deste instrumento para fins de instituir e preservar áreas vegetadas urbanas, não estando sua aplicação restrita às hipóteses acima indicadas.

Um último instrumento que em nossa opinião merece atenção é o estudo de impacto de vizinhança (EIV), previsto no estatuto da cidade. Conforme disciplinam os arts. 36 a 38, esse instrumento permite à Administração local avaliar os impactos positivos e negativos do uso e parcelamento do solo urbano, inclusive no que concerne à manutenção da vegetação em áreas urbanas.

O EIV, que não substitui o Estudo de Impacto de Ambiental – instituído pela Política nacional de meio ambiente – devendo ser regulamentado por lei municipal, definirá empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudos prévios para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Nesse sentido, a utilização do EIV permite à administração pública municipal – e à sociedade civil, pois a legislação prevê ampla publicidade a esses estudos – tomar decisões informadas dos possíveis riscos adversos da atividade para o cumprimento das funções sociais da cidade, estando aí incluída a manutenção/implantação da vegetação.

Uma vez apresentados os principais instrumentos disponíveis no texto do Estatuto da Cidade, passamos agora a analisar as leis federais esparsas que regulam os demais instrumentos que integram a política urbana e que possuem relação direta com a tutela da vegetação urbana.

5.1.2 Parcelamento do solo: Lei n. 6.766/1979

O parcelamento do solo urbano no Brasil é regulado no âmbito nacional pela Lei n. 6.766/1979¹⁷², que disciplina as hipóteses e normas gerais para a conversão de áreas para fins urbanos, bem como o parcelamento de áreas assim já classificadas administrativamente.

Nesse sentido, a aplicação das normas de parcelamento do solo urbano não pode ocorrer em quaisquer áreas do Município, mas tão somente nas áreas destinadas para tal fim no planejamento do município como um todo, pois, de acordo com o art. 3º deste diploma legal, com redação dada pela Lei nº 9.785/1999, “[s]omente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica assim definidos pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”¹⁷³.

Esta lei de parcelamento, ainda que anterior ao Estatuto da Cidade e à nova ordem constitucional, estabelece uma série de restrições à ocupação do solo, que visam a integridade dos aspectos ecológicos do uso da terra e o controle dos impactos adversos desta atividade, não apenas à qualidade de vida de seus habitantes, mas de áreas não regidas pelo domínio público urbano, mas que estão a ele interligadas.

Essas restrições, entretanto, não são absolutas, uma vez que é reconhecido que em áreas de domínio público urbano, a intervenção humana no uso do solo é ampla. Nesse sentido, conforme o art. 3º, parágrafo único, não é permitido o parcelamento do solo, salvo remediação prévia dos impactos adversos nos seguintes casos: (a) em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; (b) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; (c) em terreno com declividade igual ou superior a 30%; (d) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; (e) em

¹⁷² Cumpre informar que tramita atualmente o Projeto de Lei n. 3.057/2000 (apenso aos projetos de lei 5.894/01, 2.454/03, 20/07, 31/07, 846/07 e 1.092/07) que visa substituir a lei sobre parcelamento do solo urbano vigente, denominada “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”.

¹⁷³ Vale ressaltar que, conforme dispõe o art. 53 da lei de parcelamento do solo urbano “todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente”.

áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis (art. 3º, parágrafo único).

Além dessas disposições, que têm clara natureza de restrição ao uso do solo em áreas ambientalmente sensíveis e que versam diretamente sobre áreas que devem ser mantidas permeáveis, compostas por vegetação arbórea ou não, os requisitos urbanísticos para o loteamento urbano também possuem diretrizes que prevêm a proteção de áreas que são compatíveis com manutenção/proteção da vegetação urbana.

Segundo dispõe o art. 4º, o loteamento deve possuir dentre seus requisitos mínimos: (a) áreas destinadas a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação para a zona em que se situem; e (b) ao longo de corpos d'água e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa mínima não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica¹⁷⁴.

Ademais, o mesmo art. 4º, em seu §1º, prevê que lei municipal determinará para cada zona os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

A localização do loteamento, bem como a disposição da infra-estrutura no seu interior¹⁷⁵, nos assentamentos formais passam por apreciação prévia do poder público municipal¹⁷⁶, a fim de permitir a integração do loteamento ao planejamento urbano (art. 7º).

¹⁷⁴ O art. 4º, § 3º dispõe, dispositivo este incluído pela Lei n. 10.932/2004, que se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

¹⁷⁵ A observância da localização de espaços livres previstos no loteamento, considerados como um tipo de equipamento urbano, quando aprovados no município, não poderão ser alterados pelo loteador, salvo nas hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador (art. 23).

¹⁷⁶ Consideramos oportuno ressaltar que não é competência privativa do particular prover dados para o planejamento do parcelamento do solo, pois, conforme dispõe o art. 6º, antes mesmo da elaboração do projeto de loteamento é dever do poder público fornecer diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, mediante a apresentação pelo empreendedor os seguintes dados sobre a área em que pretende desenvolver o parcelamento: (a) as divisas da gleba a ser loteada; (b) as curvas de nível a distância adequada, quando exigidas por lei; (c) a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; (d) a

Ante o exposto podemos concluir que a lei federal de parcelamento do solo resguarda a manutenção de áreas vegetadas urbanas, que deverão integrar o planejamento da cidade, sendo localizadas preferencialmente em áreas ambientalmente sensíveis.

Entretanto, o resguardo de áreas ambientalmente sensíveis e a utilização de instrumentos de planejamento pela administração municipal para indicar a localização dessas áreas, não indicam que as mesmas não possam sofrer intervenções urbanísticas de parcelamento do uso do solo e a instalação de equipamentos e serviços públicos, mas tão somente que devam ser mantidos níveis mínimos de proteção e que sejam adotadas medidas tecnológicas para mitigar os impactos adversos ao meio ambiente e à saúde da população e às áreas de entorno.

5.1.3 Zoneamento Ecológico-Econômico, Zoneamento Industrial, Gerenciamento Costeiro e Política Nacional de Recursos Hídricos

“O zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de atividades” (MACHADO, 2003. p. 177). Tradicionalmente um instrumento utilizado no ordenamento urbano, a fim de evitar usos conflitantes, o zoneamento não se limita às áreas de domínio público urbano, tendo importante função ambiental e, tornando-se instrumento

indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários, existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; (e) o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; e (f) as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas. A despeito desta norma geral atribuir ao poder local a competência para disciplinar a execução da política urbana e determinar, como regra geral, como ocorrerá o uso do solo, em algumas hipóteses compete ao Estado autorizar o parcelamento do solo. Conforme dispõe o art. 13 da lei de parcelamento do solo, caberá aos Estados a aprovar loteamentos, procurando atender no que for possível às exigências urbanísticas do planejamento municipal quando: (a) localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por lei; (b) o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas; (c) abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

das mais diversas esferas de planejamento. No plano federal, algumas normas dispõem sobre o assunto.

O Decreto n. 4297, de 10 de julho de 2002, regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios mínimos para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE).

O ZEE – instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas – estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (art. 2º) e objetiva organizar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades utilizadoras de recursos naturais, de modo a manter os serviços ambientais dos ecossistemas (art. 3º)¹⁷⁷.

Segundo o art. 6º do Decreto do ZEE, com redação dada pelo Decreto n. 6.288/2007, compete ao Poder Público Federal elaborar e executar os ZEEs nacional e regionais quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal, que poderá ser eventualmente elaborado e executado em cooperação dos Estados, após celebração de termo apropriado e cumpridos os requisitos previstos no Decreto (§ 1º).

O ZEE, de acordo com o nível de detalhe das informações geradas, poderá ser reconhecido pelo Poder Público Federal e adquirir diferentes funções (art. 6º). O referido decreto estabelece escalas mínimas para que o zoneamento possa ser utilizado para determinada finalidade, não sendo necessária a utilização de escalas uniformes para regiões ou estados federados¹⁷⁸. Para fins de planejamento municipal um maior nível de detalhe no

¹⁷⁷ O processo de elaboração e implementação do ZEE possui dentre seus objetivos (art. 4º): (a) compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e seus componentes; (b) ampla participação democrática; (c) a valorização do conhecimento científico multidisciplinar.

¹⁷⁸ De acordo com a escala adota o ZEE terá diferentes funções, quais sejam (art. 6º, § 1º): (a) nas escalas de 1:1.000.000, para indicativos estratégicos de uso do território, definição de áreas para detalhamento do ZEE, utilização como referência para definição de prioridades em planejamento territorial e gestão de ecossistemas; (b) nas escalas de 1:250.000 e maiores,

zoneamento é exigido, justamente em razão da complexidade do ordenamento do solo e das atividades urbanas, inclusive para fins de verificação dos impactos da supressão de áreas de preservação permanente para fins de utilidade pública ou interesse social.

No que se refere à organização das informações, o ZEE dividirá o território em zonas, orientadas pelos princípios da utilidade e da simplicidade, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (art. 11).

Essas zonas devem ser baseadas em diagnóstico sócio-econômico, sobre a situação dos recursos naturais, bem como do marco jurídico-institucional (art. 13)¹⁷⁹. Para cada zona deverão ser estabelecidas diretrizes de uso, que condicionarão o planejamento e execução do ZEE, que deverão determinar as atividades mais adequadas para cada zona, levando em consideração não apenas critérios de ordem ecológica, mas também econômica, além de programas, projetos e planos desenvolvidos pela Administração Pública¹⁸⁰.

para indicativos de gestão e ordenamento territorial estadual ou regional – assim entendida a área que compreende partes de um ou mais Estados – (§ 3º), tais como, definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal, nos termos do § 5º do art. 16 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e; (c) nas escalas locais de 1:100.000 e maiores, para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como, planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de Áreas de Preservação Permanente, nos termos do art. 4º da Lei nº 4.771, de 1965.

¹⁷⁹ O diagnóstico para definição de zonas compreenderá, dentre outros fatores: (a) as unidades dos sistemas ambientais existentes; (b) potencialidade natural, definida pelos serviços ambientais dos ecossistemas e pelos recursos naturais disponíveis; (c) fragilidade natural potencial, definida por indicadores de perda da biodiversidade, vulnerabilidade natural à perda de solo, quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; (d) indicação de corredores ecológicos; (e) tendências de ocupação e articulação regional, definidas em função das tendências de uso da terra, dos fluxos econômicos e populacionais, da localização das infra-estruturas e circulação da informação; (f) condições de vida da população, definidas pelos indicadores de condições de vida, da situação da saúde, educação, mercado de trabalho e saneamento básico; (g) incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo; e (h) áreas institucionais, definidas pelo mapeamento das terras indígenas, unidades de conservação e áreas de fronteira.

¹⁸⁰ As diretrizes gerais e específicas para o planejamento e execução do ZEE deverão conter, no mínimo (art. 14): (a) atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades; (b) necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do solo, do subsolo, da fauna e flora e demais recursos naturais renováveis e não-renováveis; (c) definição de áreas para unidades de conservação, de proteção integral e de uso sustentável; (d) critérios para orientar as atividades madeireira e não-madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras opções de uso dos recursos ambientais; (e) medidas destinadas a promover, de forma ordenada e integrada, o desenvolvimento ecológico

A despeito do ZEE estabelecer normas para o planejamento e diagnóstico no âmbito local, trazendo algumas disposições sobre áreas urbanas, não há determinação específica para o zoneamento urbano, que fica a cargo do poder público municipal, em tudo observados o zoneamento e planejamento das demais esferas da administração pública. Assim, o ZEE, mesmo sendo bastante genérico no que toca as áreas urbanas em geral, possui grande preocupação com a vegetação, devendo a mesma, para que tenha seus usos potencializados, ser analisada e protegida, sempre que possível, de forma integrada com os demais recursos ambientais disponíveis, dentro e fora das áreas urbanas, em tudo observadas as particularidades do uso do solo em áreas classificadas administrativamente como urbanas.

No que se refere às áreas urbanas e o zoneamento, três outras normas merecem destaque, pois estabelecem critérios gerais que influenciaram o zoneamento municipal, e, conseqüentemente, a proteção da vegetação urbana: (a) a Lei n. 6803/1980, que dispõe sobre o zoneamento industrial para o controle da poluição industrial; (b) a Lei n. 7.661/1988, que dispõe sobre o plano de gerenciamento costeiro; e (c) a Lei n. 9.433/1997, que institui a política nacional de recursos hídricos. Sem a pretensão de exaurir o tema, destacaremos as principais determinações das referidas leis no que se refere ao uso/proteção da vegetação no âmbito do zoneamento.

A Lei 6.803, de 2 de julho de 1980, ao dispor sobre as diretrizes para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, tenta compatibilizar o desenvolvimento industrial com a proteção ao meio ambiente através do zoneamento urbano, de acordo com a atividade a ser instalada e a capacidade de suporte ambiental da área em que será instalada a atividade.

Dentre as medidas para a mitigação dos impactos decorrentes da atividade industrial no art. 2º, §1º, III desta lei há menção expressa à utilização

e economicamente sustentável do setor rural, com o objetivo de melhorar a convivência entre a população e os recursos ambientais, inclusive com a previsão de diretrizes para implantação de infra-estrutura de fomento às atividades econômicas; (f) medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, usos conflitantes em espaços municipais contíguos e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades; e (g) planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona.

de anéis verdes de isolamento capazes de proteger as zonas circunvizinhas contra possíveis efeitos residuais e acidentes.

A partir da determinação do dispositivo acima podemos perceber que a vegetação urbana, para esta lei, possui clara função sanitária. No entanto, esta não deve ser entendida apenas como instrumento para mitigação/controle da poluição industrial; em determinadas situações a existência de vegetação urbana, em razão de suas funções associadas, pode restringir ou interditar a instalação de atividades industriais, pois conforme dispõe o art. 7º deste diploma legal, os Estados, após oitiva dos Municípios, poderão aprovar padrões de uso e ocupação do solo, bem como de zonas de reserva ambiental, nas quais – por suas características culturais, ecológicas, paisagísticas, ou pela necessidade de preservação de mananciais e proteção de áreas especiais – será vedada a implantação de indústrias.

Desse modo, podemos observar que em áreas urbanas, vários são os fatores (de ordem ecológica, econômica, social, cultural) que determinarão, através do planejamento, a localização de atividades que poderão ou não ser compatíveis com a manutenção da vegetação urbana, bem como seu uso variará de acordo com a configuração espacial estabelecida pelo ordenamento do solo, devendo sempre ser incentivado, se possível, seu uso múltiplo.

Um dos fatores determinantes para a utilização da vegetação para fins mitigadores e/ou protetores é manutenção da qualidade de corpos d'água. Desde 1980, conforme podemos observar no art. 7º da Lei 6.803 esta relação entre vegetação e água já se faz presente, ficando mais clara em leis posteriores, como passamos a demonstrar.

O plano nacional de zoneamento costeiro (PNGC) (Lei n. 7.661/1988) visa orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira¹⁸¹, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º).

Este espaço de interação, em razão de sua importância e fragilidade ambiental, deverá ser objeto de zoneamento, a fim de disciplinar usos e atividades e dar prioridade à conservação e proteção de ecossistemas

¹⁸¹ A zona costeira, segundo este diploma legal é classificado como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre (art. 2º).

oceânicos, costeiros, estuarianos e lagunares (art. 3º), bem como áreas de relevância natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico; ou seja, determina especial atenção aos ecossistemas de áreas densamente ocupadas e urbanizadas no país.

A proteção de zonas costeiras é objeto de repartição comum de competências por se tratar da proteção ao meio ambiente, havendo expressa previsão na lei da PNGC (art. 4º, § 2º) da atuação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao SISNAMA na sua aplicação¹⁸².

No que se refere à relevância da vegetação para a proteção da zona costeira, a Lei n. 7.661/1988 dispõe em seu art. 9º que, para evitar a degradação ou o uso indevido dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira, o PNGC poderá prever a criação de unidades de conservação permanente, na forma da legislação em vigor. Apesar da lei não mencionar expressamente, sobre essas áreas há extensa regulação pelo Código Florestal, evidenciando a relevância de serem estabelecidas regras claras para a proteção da vegetação na zona costeira, com critérios que contemplem as particularidades de sua proteção, em áreas urbanas ou não.

De modo similar com o que ocorre com o PNGC, a política nacional de recursos hídricos (PNRH) (Lei n. 9.433), instituída em 1997, também não versa diretamente sobre a manutenção da vegetação urbana.

Todavia, desta não está dissociada. Por esta razão o art. 3º, ao estabelecer as diretrizes gerais da PNRH, que deverão ser implementadas através da articulação da União com os Estados (art. 4º) – uma vez que os Municípios não são titulares de corpos d'água – elenca, dentre outras: (a) a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; (b)

¹⁸² Esta lei confere ao CONAMA a competência para normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, 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 (art. 5º), podendo ser expedidos planos regionais e locais, desde que observados os parâmetros estabelecidos pela União (§ 1º), prevalecendo, em todo caso, as disposições de natureza mais restritiva (§ 2º). Em nossa opinião este dispositivo necessita ser analisado à luz da nova ordem Constitucional, conforme já discutido no item 4 desta dissertação.

a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; (c) a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; e (d) a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Um dos instrumentos para a implantação desta política é o planejamento – que deverá ser feito por bacia hidrográfica, por estado e por país (art. 8º) –, como a elaboração de planos diretores (art. 6º) que deverão prever, dentre outros assuntos: (a) diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; (b) análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; e (c) propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Ante o exposto, em nosso entendimento a PNRH não apenas apresenta diretrizes que irão nortear a tutela da vegetação urbana, mas impõe aos Municípios uma nova base para o planejamento do território municipal: a bacia hidrográfica, que demanda o planejamento integrado da proteção de recursos ambientais, atividades econômicas e parcelamento do solo urbano, bem como demais restrições de uso impostas por legislação específica.

Uma vez apresentados os instrumentos regulamentados em lei esparsa sobre o planejamento previstos no estatuto da cidade, passamos agora a analisar os demais instrumentos jurídicos que poderão ser utilizados para a instituição, manutenção e proteção da vegetação urbana, conforme o caso.

5.1.4 Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) configura um sistema de áreas protegidas primordialmente não urbanas, havendo inclusive sido excluídos de seu escopo parques urbanos, praças e jardins zoológicos, espaços territoriais especialmente protegidos, tal qual unidades de conservação. Entretanto, esse sistema apresenta alguns dispositivos que podem ser compatibilizados com áreas urbanas.

O SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, definidas por lei (art. 2º, I) como espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Para assegurar a existência de um meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações, a Constituição incumbiu ao Poder Público, dentre outras obrigações, definir em todas as unidades da federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III). As unidades de conservação, neste sentido, são espécies do gênero “espaços territoriais especialmente protegidos”.

Este dispositivo constitucional foi regulamentado com a edição da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre os objetivos nacionais de conservação da natureza, criando o SNUC, regulamentado, por sua vez, pelo Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, tem por objetivo fornecer uma base legal que vise estabelecer e administrar adequadamente uma rede integrada, coerente e completa de unidades de conservação (art. 4º).

Segundo o art. 22 do SNUC, as unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público. Sua alteração ou supressão, no entanto, somente pode ocorrer através de lei específica, ou seja, que exclusivamente aborde a matéria. Observe-se que a criação de unidades de conservação, após a edição do SNUC, não mais pode ser aleatória. É obrigatória a realização de estudos técnicos e consultas públicas prévios para a instituição das unidades que permitam identificar a localização, dimensão e os limites mais adequados da unidade¹⁸³ (art. 22, § 2º).

¹⁸³ A Medida Provisória n. 239, de 18 de fevereiro de 2005, convertida em lei (Lei n. 11.132, de 4 de julho de 2005), introduziu o art. 22-A e §§1º e 2º no SNUC, que faculta ao Poder Público, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes pelo prazo de improrrogável de 7 meses, e também proíbe atividades

Cada unidade de conservação prevista no SNUC possui um regime próprio de fruição e pode ser criada tanto pela esfera federal, estadual ou municipal. A lei definiu 12 diferentes espécies de unidades¹⁸⁴, classificadas¹⁸⁵ em dois grupos: (a) proteção integral (uso indireto); e (b) uso sustentável (uso direto).

Segundo o art. 2º, VI do SNUC entende-se por proteção integral a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto de seus recursos naturais”. Esse grupo de unidades é composto por: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre.

A estação ecológica, já prevista na Lei n. 6.902/81 (arts. 1º a 7º), é uma área representativa de ecossistemas brasileiros destinada à realização de pesquisa básica e aplicada à ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação preservacionista. Sua finalidade é a preservação da flora e da fauna existentes, devendo 90% de sua área ser destinada à preservação permanente e integral da biota. Devido ao seu grau de restrição a área é de domínio público.

A reserva biológica, com previsão no Código Florestal (art. 5º, revogado) e de Caça (art. 5º, a) é uma área pública, destinada à proteção integral da flora e da fauna, não sendo permitida qualquer alteração do meio ambiente. As pesquisas são permitidas, desde que com prévia autorização, bem como visitas com fins educacionais, conforme disposto no plano de manejo.

que importem na exploração florestal ou seu corte raso, bem como demais formas de vegetação nativa. Essa medida visa impedir o desencadeamento de processos de degradação de recursos no procedimento prévio de criação de unidades de conservação.

¹⁸⁴ A Lei no SNUC faz ainda menção a outra forma de proteção de áreas, mas que não integra o sistema nacional de unidades de conservação: a Reserva da Biosfera (art. 41), área reconhecida internacionalmente pelo Programa Intergovernamental “O Homem e a Biosfera” – MAB. Pode ter em sua área propriedades públicas ou privadas, podendo também incluir unidades de conservação já criadas. Tem por característica ser um modelo adotado internacionalmente de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais. Pode ser composta por uma ou várias áreas-núcleo, ou por uma ou várias zonas de amortecimento ou transição.

¹⁸⁵ Existem várias formas de classificar as unidades de conservação. Segundo Benatti (2003. p. 154-155), além da classificação legal, tais áreas podem ser classificadas a partir de sua dominialidade, em pública e privada ou mista. Benjamin (2001. p. 269) ainda faz a distinção das unidades entre federais, estaduais e municipais e entre áreas de preservação e de conservação.

O parque nacional, primeiro tipo de unidade de conservação criado no mundo e com previsão no Código Florestal (art. 5º, revogado), tem por objetivo a preservação de ecossistemas naturais, a realização de pesquisas e o desenvolvimento de atividades educativas, recreacionais e turísticas. Seu domínio é público.

O monumento natural apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, tendo sido ratificado pela Constituição de 1946. Nas demais constituições não apareceu de forma explícita, tendo sido protegido como monumento de modo geral. Nos termos do SNUC tem a finalidade de proteger atributos específicos, de grande interesse cultural e turístico, com a finalidade de preservar sítios raros ou de grande beleza cênica. Sua área pode incluir áreas privadas, desde que possuam uso compatível com a unidade.

O refúgio da vida silvestre, novidade introduzida pelo SNUC, tem por escopo proteger ambientes naturais necessários à existência ou à reprodução de espécies da flora e da fauna, residentes ou migratórias. Essa área pode incluir propriedades particulares, desde que seu uso não seja incompatível com os objetivos da unidade criada. A visita é permitida, conforme estabelecido no plano de manejo.

Já a segunda categoria de unidade de conservação permite o uso direto dos recursos naturais, desde que a exploração se dê de forma sustentável, que é definida como uma “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (art. 2º, XI). O art. 14 do referido diploma legal lista as seguintes unidades como de desenvolvimento sustentável: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

Se considerarmos as características que devem ser resguardadas para a instituição de unidades de conservação perceberemos que não somente inexistem expressa menção da instituição de unidades de conservação em áreas urbanas, mas seus objetivos se chocam com o parcelamento do solo para fins urbanos. Nas unidades de conservação de proteção integral a ocupação

humana para fins de moradia e produção são vedadas, sendo destinadas à pesquisa científica e à proteção da biodiversidade. Já as unidades de conservação de desenvolvimento sustentável, quando admitida a ocupação humana, esta deve ser feita de forma pouco adensada, compatível com o uso do solo para fins rurais, em regime de subsistência e não para o mercado.

Nesse sentido, cumpre analisar dois dispositivos que permitem claramente compreender a relação entre áreas urbanas e unidades de conservação.

Primeiramente a própria lei estabelece, em seu art. 49 que as unidades de conservação do grupo de proteção integral não podem ser transformadas em zonas urbanas, sendo considerada rurais para efeitos legais. Igualmente, as zonas de amortecimento¹⁸⁶ dessas unidades de conservação, quando definidas formalmente seguem a mesma restrição.

Nessas áreas, a despeito da restrição de parcelamento do uso do solo, é admitida a instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, desde que previamente aprovados pela administração da unidade de conservação e o cumprimento de exigências legais (art. 46), inclusive os objetivos do plano de manejo. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas. Nesses casos a infraestrutura serve tão somente ao atendimento das necessidades das pessoas que trabalham ou visitam as unidades de conservação, bem como das áreas de ocupação humana que integram os limites da unidade de conservação, e que serão posteriormente removidos.

¹⁸⁶ As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos (art. 25). Nessas áreas o órgão responsável pela Unidade de Conservação estabelecerá normas específicas para a ocupação e o uso dos recursos (§1º). O art. 2º, XVIII define “zona de amortecimento” como o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. Já o termo “corredor ecológico” é conceituado, de acordo com o que dispõe o art. 2º, XIX, como a porção de ecossistema natural ou seminatural, ligando unidades de conservação, que possibilita entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Portanto, a estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre não são compatíveis com o domínio público urbano e sua expansão, ainda que nessas áreas possa existir infra-estruturas urbanas. Vale observar que mesmo a localização das unidades de conservação de proteção integral próxima a áreas mais adensadas pode gerar problemas no que se refere aos impactos negativos do uso e ocupação do solo para as unidades de conservação e, para os assentamento humanos, a presença de fauna silvestre poderá acarretar inconvenientes para a população.

Muito embora a proibição de parcelamento do uso do solo para fins urbanos não seja vedada pela legislação nos casos de unidades de conservação de desenvolvimento sustentável, devemos interpretar essa permissão de acordo com objetivos e finalidades das unidades dessa categoria, de modo a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável.

Ao analisarmos cada uma das categorias previstas no SNUC, perceberemos que há sempre a indicação que a densidade da ocupação dessas áreas deve ser baixa, a fim de causar o menor impacto possível nos processos ecológicos existentes dentro do perímetro legalmente definido como unidade de conservação. Nesse contexto, o plano de manejo é imprescindível para planejar esses usos, podendo ser variável o grau de intervenção no uso do solo, e que poderá ser classificado como urbano ou rural.

Nesses casos, a instalação de infra-estruturas é permitida e desejável – uma vez que há o uso direto dos recursos naturais, devendo ser a unidade de conservação adaptada à presença humana –, mas possíveis restrições poderão ser estabelecidas no plano de manejo.

Se considerarmos as particularidades apresentadas nas definições de cada uma das unidades de conservação, podemos concluir que a implantação de infra-estrutura e o parcelamento do uso do solo não estão vinculados, pois o primeiro é possível em todas as categorias, o que já não podemos dizer do segundo, pois este somente é possível, nos termos da lei n. 7666/76 nos casos da área de proteção ambiental.

Nos demais, em que é admitida a presença humana, existem regras específicas de uso do solo, intimamente ligadas com práticas produtivas, e esta presença deverá ser regulada pelo plano de manejo, pois versa sobre assentamentos humanos de comunidades tradicionais e/ou rurais, que deverão ser beneficiárias de infra-estrutura adaptada às suas necessidades, mas que devem ser projetadas e integradas ao planejamento municipal, para que usos mais complexos possam ser atendidos, mesmo que fora dos limites da unidade de conservação.

Não podemos mais considerar a ocupações humanas fora do perímetro urbano como locais em que há ausência de infra-estrutura mínima para o resguardo da saúde e qualidade de vida da população ainda que esta não esteja disciplinada na lei de parcelamento do solo urbano. Com o advento do Estatuto da Cidade há um descolamento entre o conceito de cidade e urbano e um rompimento com a idéia de as áreas rurais importam na ausência de infra-estrutura, conforme podemos inferir do art. 32 do CTN. Sob este novo marco, todos os assentamentos humanos são beneficiários de infra-estrutura, mesmo em áreas que seja predominante o uso produtivo do solo e a fauna e flora possuam proteção específica, como no caso de unidades de conservação.

Em nossa opinião, é justamente por estas razões – ou seja, a preocupação de assegurar que todos os assentamentos humanos recebam o tratamento adequado com fins à consecução dos princípios e objetivos do Estatuto da cidade, inclusive em áreas que possuem tutela específica e comunidades culturalmente diferenciadas, bem como proteger áreas ambientalmente sensíveis de usos do solo inadequados ou que prejudiquem assentamentos humanos já constituídos – que as unidades de conservação são previstas como instrumentos da política urbana.

5.1.5 Código Florestal: Lei n. 4.771/1965

Segundo o art. 1º do Código Florestal, as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, se enquadrando no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do art. 225, § 1º, III da Constituição.

Esta lei, atualmente, regula a proteção da vegetação em áreas privadas rurais para fins de exploração, através da reserva legal, e a instituição de áreas vegetadas com finalidade de uso indireto, denominadas áreas de preservação. Afora esses dois espaços, também segundo o Código Florestal, exemplares florestais, isolados ou não, podem ser declarados imunes à corte, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes (art. 7º).

A aplicação desta lei às áreas urbanas não era clara até o ano de 1989 (Lei n. 7803), com a inclusão do parágrafo único do art. 2º, que estendeu a aplicabilidade das disposições sobre APPs às áreas urbanas. Mais recentemente também parte da doutrina passou a aventar a possibilidade de manter em zona urbanas áreas de reserva legal, quando da conversão do solo de rural para urbano pela administração pública municipal, sobretudo após as modificações do art. 16 do Código Florestal e a inclusão dos §§ 4º e 8º operadas pela Medida Provisória 2166-67/2001. Nosso objetivo neste item da dissertação é justamente discutir sob quais condições estas disposições se aplicam às áreas urbanas.

Apesar de o Código Florestal ser uma norma geral, as disposições sobre APPs estabelecem metragens que, em nossa opinião, não podem ser considerados limites mínimos, pois pouco espaço restaria aos Estados – e aos municípios – para disciplinar suas particularidades locais, apesar desta faculdade estar expressa no art. 14 do Código Florestal, ao dispor que “[a]lém dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas, o Poder Público Federal ou Estadual poderá prescrever outras normas que atendam às peculiaridades locais”.

Sobre essa questão argumenta Paulo de Bessa Antunes (2007. p. 315-317) que o Código Florestal utilizou dois critérios para definir áreas de preservação permanente: (a) a definição de metragens; e (b) a definição da área de preservação permanente em função de características gerais que mereçam ser preservadas. Como somente este último critério é genérico, os Estados apenas estão obrigados a observá-lo.

Na opinião do autor, como a proteção de florestas integra os casos de repartição de competências constitucionais concorrentes, parece pouco razoável a interpretação que considera metragens como norma geral, especialmente pelo fato da necessidade da norma de direito ambiental traduzir uma proteção real ao bem ambiental tutelado, e não potencial. No caso do exercício de sua competência legislativa suplementar, os Estados devem subsidiar sua legislação com estudos técnicos para que as metragens atendam à finalidade da norma geral, não podendo ser descartadas pelos Tribunais superiores simplesmente por contrariar as metragens do Código Florestal.

Essa discussão, no que se refere às áreas urbanas, ainda é um pouco mais complexa. Segundo o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal – com redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989, isto é, após a Constituição de 1988 – a disciplina das áreas de preservação permanente localizadas em zonas urbanas deverá observar o disposto no plano diretor e na lei de uso do solo do Município, respeitados os limites previstos no art. 2º, *caput*, do Código Florestal, combinado com as disposições dos art. 3º das Resoluções n. 302 e 303 da CONAMA, de 23 de março de 2002¹⁸⁷. Como podemos observar, o dispositivo legal acima não deixa claro como o termo “limites” deve ser interpretado.

Apesar do conceito de APP não fazer distinção entre áreas rurais e urbanas, esse espaço territorial especialmente protegido não desempenha exatamente as mesmas funções ambientais nesses meios, uma vez que o meio urbano e rural possuem dinâmicas de uso e ocupação do solo distintas. No entanto, essa distinção, além de não estar clara no texto do Código

¹⁸⁷ As resoluções CONAMA n. 302 e 303, de 20 de março de 2002 visam regulamentar o art. 2º da Lei nº 4.771/1965, no que concerne às Áreas de Preservação Permanente, no que toca as metragens não estabelecidas pela legislação federal. Vale lembrar que já nos posicionamos sobre sua inconstitucionalidade no capítulo anterior, a despeito do tema não ter sido abordado ainda pelos tribunais superiores.

Florestal, não é aceita pela porção majoritária dos doutrinadores ambientalistas.

A doutrina, ao tratar da proteção jurídica das APPs urbanas, diverge sobre o seguinte ponto: como interpretar a expressão “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”, contida na parte final do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal.

Sobre a questão encontramos dois posicionamentos distintos: (1) segundo Ronald Magri e Ana Lúcia Borges (1996) o Município apenas pode considerar como áreas de preservação permanente as hipóteses previstas nos art. 2º e 3º do Código Florestal, considerando os limites numéricos nela previstos como parâmetros máximos a serem reservados no território urbano, sob pena de criar regras mais restritivas para o meio urbano do que para o rural; (2) já Suely de Araújo (2002) considera que a norma a ser aplicada sobre as APPs urbanas deve ser a do Código Florestal, privilegiando a proteção dessas áreas em detrimento da legislação urbanística; assim, não somente o município está vinculado à tipologia imposta pelos art. 2º e 3º, mas também aos limites mínimos estabelecidos na legislação, em atendimento ao princípio da hierarquia das normas.

Considerando os dois posicionamentos acima e as alterações legislativas ocorridas com a edição do Estatuto da Cidade e da Resolução Conama n. 369/2006, entendemos que a primeira posição é a que melhor se coaduna com o ordenamento jurídico vigente, uma vez que é menos restritiva e melhor se adéqua das cidades, ainda que com ela não concordemos totalmente. Portanto, entendemos que a expressão “respeitados os princípios e limites” a que se refere o art. 2º do Código Florestal deva ser interpretada à luz do conceito de cidade sustentável, que deve ser compreendido em termos socioambientais.

O texto legal, ao se referir a “princípios”, determina que a adaptação das APPs urbanas deva ser feita, contanto que essas áreas continuem desempenhando suas funções ambientais, de acordo com a realidade em que se inserem, o que não necessariamente significa que devam ser “áreas intocadas”. A própria possibilidade de utilização de baixo impacto, alteração,

uso e supressão atualmente regulamentadas demonstram a necessidade de flexibilizar o conceito de preservação, sobretudo em áreas urbanas.

Já com relação aos limites impostos pelo art. 2º, seguindo o entendimento de Paulo de Bessa Antunes (2007) entendemos que estes se restringem aos tipos de áreas que podem ser classificados como de preservação permanente; quanto à extensão das APPs consideramos que os parâmetros previstos no Código Florestal não devem ser considerados nem como limites máximos nem mínimos, pois consideramos que as APPs devem ser reduzidas ou aumentadas de acordo com as necessidades locais.

A imposição do Código Florestal como patamar para manutenção de áreas de preservação permanente em perímetros urbanos, além de excessiva, vai de encontro com as recentes alterações do Código Florestal e da própria lógica da Resolução CONAMA n. 369/2006.

Obviamente, da mesma forma que os Estados, o estabelecimento de metragens não poderá ser feito pelos municípios de forma aleatória. Como prevê o Estatuto da Cidade, o plano diretor, subsidiado pela participação democrática e por estudos técnicos, deverá instituir seus próprios limites, que não poderão ser inferiores ao que estabelecem os casos previstos na resolução CONAMA n. 369/2006, sob pena de promover o desaparecimento dessas áreas no perímetro urbano, que estaria em flagrante violação aos preceitos do Estatuto da Cidade.

Assim, no contexto urbano, entendemos que o uso adequado das APPs pode promover, para além da preservação de recursos naturais, a melhoria da qualidade de vida dos habitantes, em função de outros benefícios gerados pelo equilíbrio de sua função ambiental. Mas, para que as APPs possam cumprir com essa finalidade, não podemos levar em consideração apenas critérios físicos e econômicos, como ocorre no meio rural.

Por essa razão, podemos afirmar que não faz mais sentido pensar em APPs como natureza intocada, mas sim como parte integrante e importante na qualificação do espaço no qual vive o homem. Sob esta nova perspectiva, a proteção das APPs urbanas deve ter como princípio fundamental a criação de um sentido de lugar, de um espaço onde é possível exercer a cidadania, privilegiando projetos e desenhos urbanos que estejam inter-relacionados aos

processos naturais dos rios e dos sistemas de áreas verdes. Somente assim será possível conciliar a promoção da qualidade de vida à conservação dos bens ambientais no meio urbano.

Para compor essa nova visão das APPs urbanas, não mais é possível aplicar os dispositivos do Código Florestal de forma simplista às cidades. Essa estratégia já foi adotada durante décadas no Brasil e o resultado atual é o de degradação ambiental e segregação espacial.

Portanto, a despeito do uso da palavra “permanente” para caracterizar as APPs, existe previsão no Código Florestal de casos em que pode ocorrer sua supressão¹⁸⁸. As APPs definidas no art. 2º do referido diploma legal somente podem sofrer supressão através de processo administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica ao empreendimento proposto (art. 4º). Já as áreas de preservação permanentes resultantes de declaração estatal podem ser suprimidas total ou parcialmente, mediante aprovação do Poder Executivo Federal, quando necessário à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (art. 3º, §1º).

As hipóteses de intervenção de baixo impacto ambiental e supressão por utilidade pública, interesse social das APPs foram regulamentadas pela

¹⁸⁸ Vale ressaltar que doutrina classifica tais áreas como espaços territorialmente protegidos, apenas modificáveis por lei, nos termos do art. 225, §1º, III da Constituição vigente. Por esta razão há o entendimento que o art. 3º, §1º, do Código Florestal encontra-se tacitamente revogado (MACHADO, 2003. p. 699). Tal impedimento também vale para a previsão de supressão contida no art. 4º, pois “quanto às florestas de preservação permanente do art. 2º do Código Florestal, constituídas pelo próprio Código, só poderão ser alteradas ou suprimidas parcial ou totalmente por força da lei. Incompetente é o Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal para autorizar a supressão parcial ou total dessas florestas ou formas de vegetação” (MACHADO, 2003. p. 707-708). Todavia, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 3.540-1 pela Constitucionalidade da supressão de APPs nos seguintes termos: “a medida provisória n. 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações do art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente (...) Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal 9 (...) é lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial”.

Resolução CONAMA n. 369, de 28/03/2006. Este documento aborda duas questões sobre as APPs em zonas urbanas que estão diretamente relacionadas com a ordenação territorial das cidades: (a) a transformação de APPs em áreas verdes urbanas; e (b) a utilização de áreas caracterizadas como APPs em projetos de regularização fundiária sustentável.

A primeira vedação é a restrição de intervenções ou supressões de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, salvo nos casos de utilidade pública e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água (art. 1º, § 1º).

A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar (art. 3º): (a) inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos; (b) atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água; (c) inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Essas intervenções em APP quando ocorrerem em áreas urbanas dependerão de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico (art. 3, § 2º).

Nesta hipótese e nos demais casos, o órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação nos casos de (art. 2º): (1) utilidade pública: (1.a) para a execução de obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; (1.b) para a implantação de área verde pública em área urbana; e (1.c) implantação de obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e (2) interesse social nos casos de regularização fundiária

sustentável de área urbana; e (3) intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental.

A transformação de APPs em áreas verdes urbanas está prevista no art. 8º do texto da resolução que dispõe que a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na referida Resolução e no Plano Diretor, de acordo com as seguintes condições: (a) localização exclusiva em faixas marginais, lagoas e lagos naturais; (b) apresentação de projeto técnico contendo medidas para a recomposição de áreas degradadas, apresentando taxas mínimas de impermeabilização de superfície (art. 8º, III), controle dos processos de erosão, controle do escoamento pluvial com fins de promover a recarga de aquíferos e a proteção das margens de corpos d'água. Nessas áreas também é possível a implantação de equipamentos públicos (§ 2º), de forma a viabilizar o lazer ativo e passivo da população, ao qual é garantido livre acesso (§ 4º).

Esta resolução define o conteúdo do conceito “área verde de domínio público” como o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização (art. 8, §1º), sendo garantido o acesso livre e gratuito da população à área verde de domínio público (art. 8º, §4º), podendo ser composta esta por equipamentos públicos¹⁸⁹. Esta permissão de supressão para fins de implantação de área verde, no entanto, não se aplica às áreas com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração (art. 8º, § 3º).

Portanto, essa alternativa conferida aos municípios permite adaptar as APPs urbanas à concretização das funções sociais da cidade, permitindo a abertura dessas áreas à população. Esses dispositivos reforçam nossa tese de

¹⁸⁹ O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como: (a) trilhas ecoturísticas; (b) ciclovias; (c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares; (d) acesso e travessia aos corpos de água; (e) mirantes; (f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte; (g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e (h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros (art. 8º, § 2º).

que as APPs urbanas possuem funções socioambientais diversas das rurais, como já destacamos antes.

Esta resolução também reconhece a possibilidade de supressão de APP para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana (art. 9º) no caso de ocupações de baixa renda predominantemente residenciais, classificadas pela legislação municipal como zonas especiais de interesse social (ZEIS), possuindo no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia e que apresente densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare¹⁹⁰.

A ocupação dessas áreas por populações de baixa renda é uma realidade de grande parte das cidades brasileiras. A informalidade dessas ocupações era de certo modo “incentivada” pela inadequação da legislação urbano-ambiental para adereçar a segregação urbana. Mas, com a edição do Estatuto da Cidade e da Resolução CONAMA n. 369/2006, é possível começar a lidar legalmente com essa realidade; para tanto, critérios urbanísticos e ambientais foram flexibilizados, não podendo as APPs urbanas serem vistas

¹⁹⁰ Vale ressaltar que essa possibilidade de supressão é limitada a: (a) cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais; (b) topo de morro e montanhas, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; (c) em restingas, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima, devendo ser comprovada a ocupação consolidada de até 10 de julho de 2001 e apresentado pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que deverá contemplar (a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas; (b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área; (c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos; (d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas na resolução; (e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco; (f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos da Resolução; (g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; e (h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água.

como “áreas intocadas”, “refúgios da natureza”, sob pena de desaparecerem frente à pressão demográfica.

A reserva legal (RL), outra categoria de espaço territorial especialmente protegido previsto no Código Florestal, é um espaço em que é permitido o manejo sustentável (art. 16, §2º), sendo sua ocorrência exclusiva em propriedades privadas, podendo ser definida como uma área localizada no interior de posse ou propriedade rural, que permite o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção de processos ecológicos (art. 1º, §2º, III).

A existência das RLs tem como justificativa a preservação da biodiversidade, da fauna e flora e o equilíbrio ecológico da localidade (MANTOVANI, 1999, p. 286), pois “a substituição das florestas nativas por culturas ou pastagens significa uma inexorável simplificação dos ecossistemas” (ALVARENGA, 1992. p. 158). Assim, esse espaço visa manter características mínimas da vegetação em áreas em que há conversão do uso do solo através do corte raso para o desenvolvimento de atividades econômicas.

A RL tem por características a: (a) compulsoriedade, pois incide em todos os imóveis localizados nas regiões mencionadas no art. 16 do Código Florestal; (b) generalidade, pois a obrigação de instituir e manter a reserva legal não grava um proprietário somente, mas todas as propriedades rurais privadas (MACHADO, 2003. p. 721); (c) gratuidade; decorrente da natureza da limitação, não implicando em indenização por parte do Poder Público; (d) perpetuidade e inalterabilidade de destinação¹⁹¹; e (e) averbação (art. 16, §8º).

As áreas de reserva legal, conforme disciplina o art. 16, §4º, devem ser submetidas à aprovação do órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade e os seguintes critérios e instrumentos: (a) o plano de bacia hidrográfica; (b) o plano diretor municipal; (c) o zoneamento ecológico-econômico e/ou outras categorias de zoneamento ambiental; (d) a proximidade

¹⁹¹ “A reserva legal atinge todos os proprietários de áreas florestadas, ou mesmo que tenham sido desflorestadas. Ela nada mais é do que a aplicação de um princípio geral estabelecido pelo artigo 1º do Código Florestal que determina serem as florestas de interesse comum de todos os habitantes no país” (ANTUNES, 2004. p. 602).

com outras RLs, APPs, unidade de conservação ou outras áreas legalmente protegidas.

Alguns doutrinadores sustentam – a despeito da definição da reserva legal vincular sua existência às áreas rurais – que esta limitação administrativa também seria aplicável às áreas urbanas, em razão do que dispõe ao § 8º do art. 16, ao estatuir que a área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, sendo vedada a alteração nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas no Código.

Seguindo este argumento, como a RL é gravada com perpetuidade e inalterabilidade, conforme averbação, não havendo no Código Florestal previsão de sua supressão para fins de parcelamento do solo urbano, e considerando ainda que algumas municipalidades transformam toda a área do município em urbana, excluindo assim a necessidade de manutenção de RLs em áreas privadas, alguns doutrinadores sustentam sua manutenção, como limitação administrativa, em áreas urbanas.

Antes de posicionarmos-nos em relação a esta tese, vale mencionar que o art. 16 estabelece diferentes porcentagens mínimas de área para as RL, de acordo com a localização do imóvel no território nacional: (a) 80% na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (b) 35% em área de cerrado localizada na Amazônia Legal; e (c) 20% nas demais áreas do país ou em áreas de campos gerais em qualquer região do país.

Considerando as porcentagens mínimas determinadas pelo Código Florestal e o parcelamento do solo urbano, pouco razoável é a sustentação de que lotes urbanos tenham que manter a mesma porcentagem de áreas rurais, principalmente em razão das diferenças de uso de áreas classificadas administrativamente como urbanas e rurais. Em áreas rurais a RL possui finalidade econômica, o que seria inviável nas pequenas dimensões de lotes urbanos.

Outro ponto que se levanta é o gravame imposto ao direito de propriedade urbana, pois demandaria que uma área significativa do lote se mantivesse não parcelada – sobretudo nas áreas de floresta na Amazônia legal –, inviabilizando a construção e, conseqüentemente, o direito à moradia, e,

possivelmente, a própria estrutura urbana das cidades. Nesse contexto, em nosso entendimento a perpetuidade e inalterabilidade subsistem enquanto a propriedade for classificada como rural, devendo a RL ser aproveitada para a constituição de áreas verdes, conforme prevê a lei de parcelamento do solo urbano.

Consideramos que a manutenção de RLs não se coaduna com a estrutura proposta para áreas classificadas administrativamente como urbanas, em razão da finalidade a que se prestam. Portanto, sítios de recreio e lotes urbanos não são gravados com esta limitação administrativa.

No que toca a utilização do parcelamento do solo urbano como forma de burla à legislação ambiental para áreas rurais – situação que para alguns autores justificaria tal interpretação como uma forma de proteger o meio ambiente – consideramos oportuno tecer três considerações.

Primeiramente, a imposição de uma limitação administrativa que veda o corte raso da vegetação em áreas rurais terá efeito diferente no uso e gozo do direito de propriedade em uma área urbana, o que poderá configurar o direito à indenização do proprietário ou a necessidade de utilização de instrumentos urbanísticos, como a transferência do direito de construir ou incentivos fiscais para mitigar a restrição à possibilidade de edificar parte do lote, importando em gastos públicos.

Em segundo lugar, a utilização de critérios mais restritivos, através da aplicação do princípio *in dubio pro natura* não necessariamente melhora a qualidade de vida da população ou confere maior proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, ao discutirmos novas restrições para fins de manutenção da vegetação urbana, devem ser considerados os impactos positivos e negativos que sua presença pode gerar para a população, e não apenas importar instrumentos que obedecem a outras lógicas produtivas e de uso do solo, sem as devidas adaptações. Esta mesma estratégia foi utilizada para a tutela de APPs, necessitando ser modificada para se adequar aos preceitos do Estatuto da Cidade.

Por fim, mas não menos importante, a preocupação do movimento ambientalista no mau uso da legislação urbanística como forma de criar possibilidades a produtores rurais para descumprirem a legislação, em nossa

opinião pode ser facilmente resolvida com a aplicação do princípio da atividade como elemento que vincula a manutenção de RL. As normas de direito agrário, e a legislação ambiental a ele aplicável, levam em consideração o uso produtivo da terra, somente sendo excluído se for vedada tal destinação econômica do solo pela legislação urbanística. Rural, nesse contexto, deve ser entendido como agrário, que se dá preferencialmente em áreas rurais, mas não exclusivamente¹⁹².

5.1.6 Crimes e Infrações Ambientais

Complementando as disposições em nível federal sobre a vegetação urbana, a lei de crimes ambientais (Lei n. 9.605/1998) tipifica algumas condutas como ilícitas no que concerne a tutela da flora e do ordenamento urbano. O diploma legal também aborda a vegetação urbana em mais duas hipóteses: ao dispor sobre as infrações ambientais; e ao estabelecer penas alternativas. Analisemos brevemente cada uma dessas hipóteses

Os crimes contra a flora versam, tal como ocorre com o restante da legislação já apresentada, sobre a vegetação localizada em meio não-urbano. No entanto, alguns dispositivos que são aplicáveis às áreas urbanas.

¹⁹² Neste mesmo sentido encontramos decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que indica a preponderância do princípio da destinação sobre o da localização: DIREITO TRIBUTÁRIO. ITR E IPTU. IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA URBANA, COM DESTINAÇÃO RURAL: INCIDÊNCIA DO ITR, E NÃO DO IPTU. INCLUSÃO DO IMÓVEL NO CADASTRO MUNICIPAL, PARA FINS DE IPTU: DEVE SER PRECEDIDA DE COMUNICAÇÃO AO PROPRIETÁRIO, PARA FINS DE EVENTUAL IMPUGNAÇÃO. 1. Relevante, para a definição da incidência do ITR (Imposto Territorial Rural) e do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), é a destinação econômica do imóvel tributável, e não a sua localização (rural ou urbana). O art. 32 do CTN não mais prevalece à vista dos arts. 15 e 16, do DL nº 57/66, não revogado pela Lei nº 5.868/72, declarada inconstitucional pelo STF e suspensão sua vigência pela Resolução nº 313/83, do Senado Federal. Assim, pode o Município instituir o IPTU sobre os bens imóveis localizados em sua zona urbana, definida em lei municipal, qualquer que seja o seu uso e destinação, ressalvados, contudo, os utilizados em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, que se sujeitam unicamente ao ITR, da competência federal. 2. Ademais, cabe ao Município comunicar ao proprietário, ensejando a ampla possibilidade de impugnação de sua parte, – o que não ocorreu na hipótese dos autos –, que seu imóvel rural foi incluído no cadastro fiscal para efeitos do IPTU em razão de sua consideração como urbano, e não ao seu proprietário, no sentido de que este informe que o seu imóvel está sujeito ao ITR (TJRS. Apelação Cível 70020966388. Relator: Des. Roque Joaquim Volkweiss. Julgado em: 12/12/2007. Publicado em: 19/12/2007 – grifo nosso).

O art. 38 do referido diploma legal veda a destruição ou danificação de áreas de preservação permanente, culminando pena de detenção para o infrator de um a três anos e/ou multa, sendo a pena reduzida pela metade em caso de ação culposa. A mesma pena é destinada àquele que corta árvore declarada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente (art. 39)¹⁹³.

Os danos causados à unidade de conservação, bem como em sua área de entorno no raio de 10 quilômetros, independente de sua localização são apenados com pena de reclusão de um a cinco anos (art. 40), podendo a pena ser reduzida à metade se o crime for culposos (§ 3º).

A lei de crimes ambientais resguarda também a ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia (art. 49) prevendo pena de detenção de três meses a um ano e/ou multa, se conduta dolosa e pena de um a seis meses, ou multa, se a conduta for culposa.

Vale ressaltar que os crimes contra a flora têm sua pena aumentada de um sexto a um terço se o fato resulta a diminuição de águas naturais, a erosão do solo ou a modificação do regime climático ou se o crime é cometido: (a) no período de queda das sementes; (b) no período de formação de vegetações; (c) contra espécies raras ou ameaçadas de extinção, ainda que a ameaça ocorra somente no local da infração; (d) em época de seca ou inundação; e (e) durante a noite, em domingo ou feriado (art. 53, I e II).

Nos crimes relacionados ao ordenamento urbano, que tutelam as edificações em geral, identificamos o art. 64, que penaliza com detenção, de seis meses a um ano, e multa a promoção de construções em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida.

A lei de crimes ambientais possibilita ao julgador substituir a pena de liberdade por uma restritiva de direitos (art. 7º) quando o infrator for autor de delito crime culposos ou for aplicada a este pena privativa de liberdade inferior a

¹⁹³ A destruição ou danificação de florestas nativas ou plantadas, ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação, possui pena menos severa, que consiste na detenção de três meses a um ano, e multa (art. 50). Vale ressaltar que a vegetação de dunas e mangues é definida como área de preservação permanente no Código Florestal, mas a legislação penal é menos severa nestes casos.

quatro anos. Assim, considerando os tipos penais acima apresentados, salvo no caso de delitos em que o infrator seja condenado à pena máxima por danos às unidades de conservação, poderá o apenado durante o mesmo período, ter sua pena restritiva de liberdade substituída pelas seguintes hipóteses de penas restritivas de direito (art. 8º): (a) prestação de serviços à comunidade; (b) interdição temporária de direitos; (c) suspensão parcial ou total de atividades; (d) prestação pecuniária; e (e) recolhimento domiciliar.

Neste trabalho destacaremos apenas a modalidade de prestação de serviços à comunidade em razão de sua direta relação com a vegetação urbana. Esta pena consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação, e, no caso de dano da coisa particular, pública ou tombada, na restauração desta, se possível (art. 9º; art. 21, III; art. 23, II e III).

Conforme destacam Nicolao Dino Castro e Costa Neto, Ney de Barros Bello Filho e Flávio Dino de Castro e Costa (2001. p. 90-91)

[a] lei procurou adequar tal espécie de pena à finalidade precípua da normatividade ambiental, estabelecendo a prestação de atividades voltadas para a promoção de um meio ambiente sadio. [...] A prestação de serviços deverá ser realizada em parques e jardins públicos ou em unidades de conservação. Os dois primeiros referem-se a espaços verdes urbanos.

Em nossa opinião a prestação de serviços à comunidade em áreas de vegetação urbana possui tanto a finalidade de subsidiar a manutenção dessas áreas, como colocar o infrator em contato com os processos naturais, com verdadeira finalidade pedagógica para construir um senso de ligação com o lugar, de pertencimento, entre o infrator e o ambiente em que vive.

A lei de crimes ambientais, em seu artigo 70, também prevê a cominação de infração administrativa, independente da responsabilização penal e civil do infrator pelo dano ambiental. Estas disposições estão regulamentadas atualmente pelo Decreto n. 6514, de 22 de julho de 2008. Seguindo a mesma organização da lei de crimes ambientais, o decreto possui dispositivos específicos no que se refere à flora e as áreas urbanas.

A destruição ou danificação de área de preservação permanente, ou sua utilização sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida ou a destruição ou uso desconforme de florestas e demais formas de

vegetação (art. 43) impõe ao infrator a pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinqüenta mil reais), por hectare ou fração. Mais severa é a multa máxima aplicável àqueles que causam dano a unidades de conservação, seja este direito ou indireto (art. 91): R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Configura também infração ambiental, com multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por hectare ou fração, ou R\$ 500,00 (quinhentos reais) por árvore, metro cúbico ou fração, o corte de árvores em área de preservação permanente ou aquelas espécies especialmente protegidas (art. 44).

No que concerne à proteção da vegetação no parcelamento do solo, configura infração ambiental, a construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a licença concedida (art. 74) gerando pena de multa ao infrator que varia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Ante o exposto, podemos perceber que em matéria administrativa ambiental federal não há tutela específica para a proteção da vegetação urbana, salvo nos casos das limitações impostas ao Código Florestal – no que se refere às áreas de preservação permanente e áreas imunes à corte – e sobre unidades de conservação, pois em ambos os casos é possível a utilização das categorias e instrumentos desses diplomas legais às áreas urbanas.

5.2 A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO URBANA NO ÂMBITO ESTADUAL E MUNICIPAL

O exercício da competência suplementar conferida pela Constituição aos Estados em matéria ambiental e urbanística é ainda incipiente no Brasil em geral, e em particular no Estado do Pará. Ao analisarmos a legislação de alguns Estados do país onde se localizam regiões metropolitanas – São Paulo,

Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Paraná, Minas Gerais, Maranhão, Alagoas, Espírito Santo, Bahia, Ceará – verificamos que a temática urbana é pouco abordada, e a proteção da vegetação tutela principalmente áreas não urbanas.

Dentre os Estados analisados encontramos um padrão. Com exceção dos Estados de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, as Constituições Estaduais analisadas trazem referência expressa à proteção da vegetação em áreas urbanas ou no planejamento municipal.

A Constituição do Estado de São Paulo (art. 197 a 201; 210) prevê como instrumentos de salvaguarda do meio ambiente sadio a instituição de áreas de preservação permanente, unidades de conservação e a manutenção de áreas permeáveis. Para tanto, estabelece que os Municípios que sofrerem restrições por força de instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado deverão receber compensação financeira. No mesmo sentido citamos a Constituição do Estado do Maranhão (art. 241) e a Constituição Estadual do Paraná (art. 151) que deteminam como um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano a criação e manutenção de parques de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico.

Já a Constituição do Rio Grande do Norte (art. 150, §7º) determina como medida promotora do equilíbrio ambiental, que as autoridades estaduais e municipais incluam nos projetos rodoviários o plantio de essências florestais à margem das estradas.

No que concerne a proteção da vegetação urbana a Constituição do Estado do Alagoas (art. 10), ao estabelecer diretrizes da Política Urbana, determina que os parcelamentos urbanos, para que possam ser comercializados, deverão conter em seus projetos áreas verdes. Essas áreas, por sua vez, segundo o texto constitucional não poderão ser redestinadas, estendendo-se esta vedação aos espaços ajardinados em logradouros públicos. O texto constitucional também determina aos Municípios que procedam

levantamento de todos os espaços que, nos parcelamentos urbanos implantados em seus territórios, sejam destinados a áreas verdes e a equipamentos urbanos e comunitários, removendo, em sendo o caso, as ocupações desconformes com as finalidades que lhes são

atribuídas, sob pena de responsabilidade do Prefeito Municipal (art. 18).

A Constituição do Estado do Ceará (art. 265) possui disposição semelhante, pois determina que estados e Municípios desapropriem áreas destinadas à preservação dos mangues, lagoas, riachos e rios da Grande Fortaleza, que poderão apenas ser destinadas para a implantação de áreas de lazer. Segundo a Constituição Estadual compete às leis Orgânica dos Municípios definirem as áreas destinadas à criação do cinturão verde, para a produção de hortifrutigranjeiros pelas comunidades periféricas (art. 297). Constarão das leis orgânicas municipais disposições relativas ao uso, à conservação, à proteção e ao controle dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos (art. 320) através da criação de restrições para manter a permeabilidade dos solos, a ocupação de áreas inundáveis, para a proteção de áreas de preservação permanente.

Já a Constituição do Estado do Espírito Santo, no que concerne à previsão de manutenção da vegetação urbana, estabelece (art. 20) que os Municípios, para serem instituídos como Estância Ecológica e Turística, deverão ter no mínimo 35% de sua área coberta por mata nativa ou reflorestada com espécimes não exóticas (art. 20, §§ 1º e 2º). Ademais, segundo a Constituição, o plano diretor deverá dispor minimamente sobre (art. 235) a proteção de mananciais, áreas de preservação ecológica, patrimônio paisagístico, histórico e cultural, na totalidade do território municipal.

No plano infraconstitucional os Estados analisados pouco legislam sobre matéria urbanística e ambiental, salvo algumas exceções. Quase todos os Estados editaram normas para a proteção de mananciais, como São Paulo (Lei n. 9.866/1997), Paraná (Lei n. 12.248/1998), Minas Gerais (Lei n. 10.793/1992), Maranhão (Lei n. 5.405/1992) e Ceará (Lei n. 10.147/1977), que regulam o uso e ocupação do solo com fins à proteção de recursos hídricos.

Alguns Estados se preocuparam com a proteção da paisagem ao longo de rodovias, como os Estados de Santa Catarina (Lei n. 5793, de 15 de outubro de 1980, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 14250/81) – que veda no limite de 5000 metros de largura a partir da faixa de domínio das rodovias o corte raso da vegetação – Espírito Santo (Lei n. 4287/1989) e Alagoas (Lei n.

5745/1995). Este último estado além de possuir vedação semelhante, inclusive as finalidades¹⁹⁴ da arborização de frutíferas ao longo de rodovias estaduais, estabelece que parte do custo dessa arborização será realizada pelas empresas que administrarem e/ou construírem as rodovias, caso não seja o Poder Público o executor direto.

No âmbito do exercício da competência constitucional para suplementar matérias de natureza concorrente, verificamos a existência de alguma produção legislativa no que toca a: (a) vegetação; e (b) parcelamento do solo.

As normas estaduais que versam sobre a vegetação nem sempre estão contidas em códigos florestais estaduais e, por vezes não fazem sequer menção às áreas urbanas¹⁹⁵. Entretanto, alguns textos legais criam outros critérios para adaptar a norma geral às suas necessidades regionais no que toca às unidades de conservação e áreas de preservação permanente.

O Estado de São Paulo, ainda que de maneira genérica, aborda a questão em sua Política Estadual de Meio Ambiente (Lei n. 9.509/1997), estimulando a recuperação da vegetação em áreas urbanas, com plantio de árvores, preferencialmente frutíferas, objetivando a manutenção de índices mínimos de cobertura vegetal. Esta lei também define como unidades de conservação espaços tipicamente urbanos – a despeito de não integrarem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – os jardins botânicos, jardins zoológicos e hortos florestais. A indicação de que esses espaços urbanos integram o sistema estadual de unidades de conservação também é observada na legislação dos estados do Rio Grande do Sul (Decreto n. 34.256/1992), da

¹⁹⁴ A arborização com frutíferas tropicais e leguminosas nas áreas de domínio das rodovias estaduais tem como finalidade: (a) ofertar, gratuitamente, frutos para complementar a alimentação da população mais carente; (b) facilitar a drenagem de águas pluviais; (c) criar micro-climas, favorecendo a fauna e a flora das regiões do Estado de Alagoas; (d) contribuir no combate à erosão do solo; (e) ofertar alimentos para os animais na região do semi-árido alagoano, através do plantio de árvores leguminosas; e (f) incentivar a fruticultura no Estado de Alagoas.

¹⁹⁵ O Estado de Santa Catarina faz uso de sua competência suplementar em matéria concorrente sobre florestas para a criação de um sistema estadual de unidades de conservação (Lei n. 11.986/2001), mas não inova em nenhum aspecto no que determina a norma geral, sendo praticamente uma repetição desta. O mesmo pode ser dito do Código Florestal Estadual do Rio Grande do Sul (Lei n. 9.519/1992), do Espírito Santos (Lei n. 5.361/1996) e de Alagoas (Lei 5854/1996), que não prevêm quaisquer disposições sobre a vegetação urbana, além do já determinado em lei federal.

Bahia (Lei n. 6569/1994, regulamentada pelo Decreto n. 6785/1997 e Lei n. 10431/2006¹⁹⁶).

Os Estados abordam o disposto no Código Florestal Federal em duas hipóteses: (a) vedam o corte de determinadas essências florestais; e (b) regulamentam o disposto sobre áreas de preservação permanente, em observância às suas particularidades regionais.

Utilizando por base as disposições do Código Florestal, o Estado de Minas Gerais editou a Lei n. 13.635/2000, que declara o buriti de interesse comum e imune de corte¹⁹⁷.

O Estado do Maranhão, no que se refere às particularidades regionais e às diferenças entre as dinâmicas de uso e ocupação do solo em áreas urbanas e rurais, determina em sua Política Estadual de Meio Ambiente (Lei n. 5.405/1992) que as áreas de preservação permanente urbanas no Estado (arts. 55 e 56), assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos, definidos por lei municipal, deverão observar o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, prevalecendo as disposições regulamentares do Estado¹⁹⁸ na hipótese dos planos diretores de uso do solo contrariarem interesses ambientais, bem como na ausência desses instrumentos de ordenação municipal. Outros Estados, como o de Alagoas (Lei 4682/1985) e Espírito Santo (Lei n. 7.943/2004), instituíram normas específicas para a proteção de mangues.

Como podemos perceber o Estado do Maranhão estabelece metragens em desconformidade com a legislação federal, limitando-se a observar a tipologia de áreas de preservação permanente. Seguindo a mesma orientação,

¹⁹⁶ A política de meio ambiente e de proteção à biodiversidade do Estado da Bahia, estabelece em seu art. 74, § 1º, a definição de parque urbano como “espaços abertos destinados ao lazer, educação, saúde da população e à conservação dos recursos ambientais, considerando-se, para sua criação, os atributos naturais, culturais, sociais, históricos, paisagísticos e cênicos”.

¹⁹⁷ No caso de sua ocorrência de áreas urbanas o corte, a extração e a supressão do buriti serão admitidas, excepcionalmente, mediante prévia autorização pelo órgão municipal competente.

¹⁹⁸ O Estado do Maranhão no ano de 2006 editou a Lei n. 8.528, que dispõe sobre a Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado do Maranhão, repetindo as hipóteses e margens previstas no Código Florestal. Esta lei também estabelece metragens para lagoas e reservatórios: (a) 15 m para o reservatório de geração de energia elétrica com até 10ha (dez hectares); (b) 30m para a lagoa ou reservatório situados em área urbana consolidada; (c) em nascente num raio mínimo de 50m; (d) em borda de tabuleiro ou chapada, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100m; (e) em ilhas, a largura mínima de preservação permanente exigida para o corpo d'água.

identificamos o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (Lei n. 11.520/2000) que estabelece em seu art. 155 que a delimitação de áreas de preservação permanente obedecerá aos parâmetros estabelecidos na legislação federal pertinente até regulamentação em nível estadual. Não sabemos, no entanto, se a legislação Estadual, terá metragens maiores ou menores, como no caso do estado do Maranhão.

No que se refere ao parcelamento do solo, o estado de Alagoas, visando a proteção do meio ambiente, estabelece no Decreto n. 4.631/1981, a instituição de uma área *non aedificandi* e de preservação ecológica a faixa de 100 metros, contados a partir da linha de raia dos terrenos de marinha. Já o estado de Santa Catarina ao disciplinar a matéria (Lei n. 6.063/1982), estabelece, no que se refere à vegetação urbana, o limite mínimo de 35% no projeto de loteamento para as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público.

A lei de parcelamento do Estado do Espírito Santo (Lei n. 7.943/2004) complementa as disposições da lei federal, vedando o parcelamento em terrenos de mangues e restingas, antes de parecer técnico favorável do órgão estadual de proteção e conservação do meio ambiente; em unidades de conservação e em áreas de preservação permanente, salvo parecer favorável do órgão estadual de conservação e proteção ao meio ambiente e nas pontas e pontais do litoral e nos estuários dos rios, numa faixa de 100 m em torno das áreas lacustres. Nas áreas de lagoa e de proteção de mananciais, a ocupação do solo é restrita ao uso residencial (arts. 16 a 20).

Outra determinação que julgamos de grande relevância no que se refere ao parcelamento e uso do solo urbano – apesar deste não mencionar diretamente a questão da arborização ou manutenção de áreas vegetadas no meio urbano – é o disposto no art. 163 do Código Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei n. 11.520/2000), ao disciplinar que em obras deverão ser adotadas medidas para evitar a destruição ou degradação da vegetação original, ou, na sua impossibilidade, que sejam implementadas de medidas compensatórias que garantam a conservação de áreas significativas desta vegetação.

Ante o exposto, podemos observar que poucos são os ordenamentos jurídicos estaduais que fazem uso de sua competência legislativa concorrente em matéria urbanístico-ambiental no que se refere ao parcelamento do uso do solo urbano e à proteção da vegetação. As leis acima citadas abordam, quase sempre indiretamente, a temática de forma pontual, e ainda assim copiando quase que integralmente as normas federais. À exceção do Estado do Maranhão, as particularidades regionais não são destacadas pela legislação, predominando ainda, no que concerne à vegetação, a preocupação com áreas não urbanas.

A legislação do Estado do Pará, apesar de trazer alguns dispositivos pertinentes ao nosso objeto de estudo de maneira geral se encontra na mesma posição dos demais Estados.

5.2.1 Legislação do Estado do Pará

A Constituição Estadual do Pará não faz qualquer menção à proteção da vegetação em áreas urbanas, nem nos dispostos na política urbana, nem nas disposições sobre o meio ambiente. Entretanto, o texto constitucional é bastante pormenorizado no que se refere à política urbana, a ser formulada e executada pelo Estado, no que couber, e pelos Municípios (art. 236), reconhecendo necessidade da integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais e à preservação do patrimônio ambiental, dentre outros direitos a serem garantidos a todos os cidadãos.

A Lei n. 6.462/2002, que dispõe sobre a política estadual de florestas e demais formas de vegetação, elenca, dentre seus objetivos, a identificação e dimensionamento de áreas de preservação permanente existentes no território do Estado (art. 3º, XIII). Todavia, esta lei não aborda a questão de áreas de preservação permanente, sendo silente quanto às metragens a serem aplicadas em nível estadual.

Utilizando o disposto no art. 7º do Código Florestal, o Estado do Pará, através da Lei n. 6.895/2006, declara de preservação permanente, de interesse

comum e imune ao corte no Estado do Pará, a castanheira, sendo, no entanto, permitido o aproveitamento sustentável de seus frutos¹⁹⁹.

A legislação do Pará também dispõe sobre a proteção de nascentes e olhos d'água através da Lei n. 5.630/1990, determinando a aplicação das metragens estabelecidas em nível federal, salvo necessidades de fixar larguras maiores em casos específicos identificados pelo órgão de controle ambiental competente. Seguindo a mesma lógica, a Lei n. 6.194/1999, proíbe a extração das plantas arbustivas e arbóreas, denominadas de mangues, não disciplinando, no entanto, possibilidades de supressão.

O Estado dispõe ainda de uma Política de Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 5.887/1995, que, apesar de não tutelar a vegetação urbana, destaca que é objetivo desta política é preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural e recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida (art. 1º).

Nesse contexto, um dos princípios da política estadual de meio ambiente é a ordenação do solo urbano e rural de modo a compatibilizar sua ocupação com as condições exigidas para a conservação e melhoria da qualidade ambiental (art. 2º, V). Dentre as vedações específicas ao parcelamento do solo em assentamentos urbanos está a vedação de sua ocorrência em áreas de preservação permanente ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (art. 60, IV).

A proteção de mananciais também recebeu atenção da legislação estadual através da Lei n. 6.116/1998, que dispõe sobre a proibição de construção de unidades habitacionais às proximidades de fontes de abastecimento de água potável no Estado do Pará (art. 1º), que tem por objetivos resguardar a qualidade da água, evitando a contaminação de

¹⁹⁹ A supressão total ou parcial de exemplares poderá excepcionalmente ocorrer nos casos necessários à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de relevante interesse social, bem como em caso de iminente perigo público ou comum ou outro motivo de interesse público, devendo, no entanto, os responsáveis pela supressão proceder ao replantio igual ao triplo das abatidas. Nas áreas urbanas, a autorização será concedida pelo órgão municipal competente.

mananciais, disciplinando o uso do solo em aglomerações urbanas e coibindo invasões e/ou ocupações dessas áreas de interesse social coletivo (art. 2º).

Ante o exposto, podemos concluir que no Estado do Pará apesar de reconhecer em seu texto constitucional a importância da preservação do patrimônio ambiental, a legislação infraconstitucional não faz qualquer menção às áreas urbanas ou faz adaptações da legislação federal às particularidades regionais. No entanto, a consideração de metragens federais como mínimas e a possibilidade do estado de estabelecer limites maiores para a proteção de nascentes e olhos d'água prevista na Lei n. 5.630/1990 nos indica qual o possível entendimento do Estado do Pará para as disposições do Código Florestal.

A proteção da vegetação urbana, neste caso, fica a critério de cada município, por se tratar de assunto de interesse local.

5.3 A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL

O Poder Público Municipal de Belém possui histórico de proteção legislativa referente à tutela da vegetação urbana, que antecede, inclusive, a nova ordem constitucional.

A Lei n. 4966, de 22 de agosto de 1961, revogada pela Lei n. 7401/1988, que disciplinava a realização de arruamentos e loteamentos no Município estabelecia (art. 17) que a arborização era obrigatória em logradouros abertos por particulares, observadas as instruções emanadas do Departamento Estadual de Agricultura. Nas hipóteses em que a arborização de vias não fosse possível o Poder Público poderia determinar que as árvores fossem plantadas no interior dos lotes. Apesar desta lei apenas abordar a questão da arborização, que ficava a cargo da normatização de um departamento estadual, esta demonstra a importância funcional do uso da vegetação em áreas urbanas.

Quase duas décadas depois foi editada a Lei n. 7.038/1977, que instituiu o plano de áreas verdes de Belém, não revogado formalmente. Segundo o

diploma legal, esse sistema destina-se à proteção do patrimônio paisagístico, à preservação dos cursos de água e áreas com declividade ou aclividade superiores a 15%, sendo locais prioritários para a implantação de áreas verdes e de recreação (art. 1º).

O sistema de áreas verdes compreende os seguintes espaços destinados ao lazer ativo e passivo: (a) arborização; (b) rua de vivência; (c) jardins residenciais; (d) jardins semi-públicos; (e) jardins públicos; (f) praças públicas; (g) praças locais; (h) parques de vizinhança; (i) parques de bairro; (j) parques distritais; (l) faixas marginais; (m) áreas turísticas e/ou de preservação do patrimônio paisagístico; (n) áreas de preservação natural; e (o) cinturão verde. Analisemos brevemente as categorias propostas²⁰⁰.

No que se refere à arborização, a lei do sistema de áreas verdes impõe aos particulares e ao poder público²⁰¹ a responsabilidade por sua implantação e manutenção. Em lotes localizados em vias locais e coletoras cabe aos particulares arborizar as vias com mudas de espécies da flora autóctone, fornecidas gratuitamente pela Prefeitura Municipal, sendo implantadas segundo sua orientação e fiscalização (arts. 7º e 8º). Já a arborização das vias principais, arteriais e semi-expressas cabe à Prefeitura Municipal de Belém (art. 9º).

As ruas de vivências são ruas locais com calçadas de mais de quatro metros que deverão receber tratamento paisagístico, arborização e equipamentos com bancos, caixas de areia e brinquedos (art. 13).

Os jardins residenciais são constituídos pela área ajardinada que deverá ser mantida entre os alinhamentos do lote e as edificações, na percentagem mínima de cinquenta por cento (art. 17), isto é, são áreas de dominialidade privada, mas que integram a paisagem urbana.

Os jardins semi-públicos são constituídos pelas áreas não edificadas que circundam edifícios públicos e estabelecimentos de uso público, ainda que

²⁰⁰ A legislação ainda aborda brevemente a ocupação de áreas naturais, mas que foge ao escopo de nosso estudo.

²⁰¹ No que se refere à proteção dos exemplares florestais, a entidade pública que efetuar a retirada de árvore(s) de qualquer via para fins de execução de qualquer obra deverá repô-la ao término da obra (art. 10). Também não é permitida a fixação de cartazes ou tabuletas nas árvores, localizadas em vias e áreas verdes públicas (art. 11) ou a pintura desnecessária dos troncos das árvores ou a execução de podagem que descaracterize sua forma natural (art. 12).

de titularidade privada, como hospitais, museus, teatros, templos, etc. Essas áreas deverão ter tratamento paisagístico, sendo toleradas apenas cercas, a critério da Prefeitura Municipal (art. 20).

Os jardins públicos são áreas verdes de até 5000 m² (art. 21). A principal diferença entre estas áreas e as praças públicas é a dimensão, pois estas últimas variam entre 6000 e 14000 m² (art. 22). Ambas deverão receber tratamento paisagístico e equipamento de estar, não sendo permitidas edificações fechadas (art. 23).

As praças locais deverão ter área mínima de quinze mil metros quadrados e integrarão os núcleos básicos, guardando entre si uma distância de cerca de 600 metros (art. 24). A localização dessas praças seria definida pela Prefeitura Municipal de Belém segundo as diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (Lei n. 7054/1977), já revogado.

Os parques de vizinhança integram os centros de vizinhança e deverão ter uma área de, no mínimo, 25000 m², guardando entre si uma distância de cerca de 1200 metros (art. 25). Os parques de bairro que, por sua vez, integrarão os centros comunitários e deverão ter uma área de 40000 m², guardando entre si uma distância de 3600 metros (art. 26). Já os parques distritais integrarão os centros distritais e deverão ter uma área de 113000 m², guardando entre si uma distância de cerca de 7200 metros (art. 27).

Os parques urbanos serão constituídos de modo a ser mantida a proporção de área florestada igual ou superior a 50% da área total. Nessas áreas é permitida a edificação de projeção, igual ou inferior a 10% da área total e a área construída total deverá ser igual ou menor a 20% da área do terreno. Os usos permitidos nos parques urbanos são: (a) comércio associado e diversões, restaurantes, cantinas, boates, choparias, etc; e (b) instituições ligadas à educação, lazer, cultura, saúde, culto e assistência social (art. 31).

Considerando as definições de jardins, praças e parques dispostas nesta lei, podemos concluir que a principal diferença entre estas três categorias não reside na titularidade, mas na dimensão de cada uma e na função que esses espaços exercem no tecido urbano, não havendo direta relação entre dimensão e o emprego dos termos praça e parque. Outra diferença que podemos

destacar entre o parque urbano e as demais categorias é a exigência de vegetação de porte arbóreo, sendo permitida a edificação.

Este diploma legal também determina a incorporação de margens de corpos d'água²⁰² ao sistema de áreas verdes, nas quais são permitidas construções, recebendo tratamento paisagístico e uso recreacional (art. 28). Estas áreas, juntamente com as vias arborizadas, servirão como corredores de integração paisagística.

O cinturão verde será construído pelas áreas indicadas pela Prefeitura Municipal, onde deverá ser mantida uma área florestada igual ou superior a trinta por cento da área total dos terrenos. Neste espaço será permitida uma área edificada em projeção igual ou inferior a 10% da área do terreno e a área construída total deverá ser igual ou inferior a 20% da área dos terrenos. No cinturão verde os lotes deverão ter uma área mínima de 5000 m² (art. 35). Essa categoria de área verde não necessariamente integra o domínio público urbano, mas serve de complementação às funções que exerce a vegetação urbana, sendo um espaço periurbano, que possui finalidades paisagísticas, produtivas e serve ainda para ordenação do território, sendo também tradicionalmente utilizada como instrumento de restrição à expansão urbana.

A seção da lei que versa sobre grandes espaços verdes – englobando parques urbanos e cinturões verdes – dispõe também sobre áreas turísticas e/ou de preservação do patrimônio paisagístico. Nessas áreas, assim identificadas pela Administração Pública, o aproveitamento do lote deverá manter uma proporção da área florestada igual ou superior a cinquenta por cento da área total (art. 31). Trata-se na verdade de áreas classificadas administrativamente como rurais, com destinação agrária ou não.

A partir das disposições acima, podemos perceber que em 1977 o Município de Belém, ao menos no plano formal, já possuía um intrincado sistema de áreas verdes, que levava em consideração não apenas a criação de espaços institucionais, mas também reconhecia a interligação entre áreas urbanas e não urbanas, bem como a necessidade de promover o uso direto de

²⁰² Os cursos dos igarapés deverão ser acompanhados por uma faixa verde de no mínimo 30 metros contados a partir de suas margens e de no mínimo 60 metros nas suas cabeceiras. Essas faixas deverão ser margeadas por vias locais, não sendo permitido que os lotes incorporem essas áreas. Também deverá ser mantida uma área *non aedificandi* de 100 metros ao redor de lagos (art. 29).

áreas de preservação permanente. No que se refere às metragens estabelecidas no Código Florestal (1965), vigente à época da edição desta lei, podemos concluir que o Município adotava sistema próprio de proteção, não observando os critérios numéricos previstos na legislação federal como padrões vinculantes para áreas urbanas.

A Lei n. 7054/1977, que aprovou o plano de desenvolvimento da grande Belém (já revogado), acrescenta alguns dispositivos à tutela da vegetação no Município. Segundo dispõe o art. 9º deste diploma, a ocupação do território municipal deve ser realizada de forma a respeitar as características principais do sítio natural, adotando, como diretrizes: (a) a manutenção de grandes espaços verdes no interior das áreas urbanizadas; (b) a destinação de áreas não ocupadas situadas abaixo da cota de cinco metros para preservação paisagística; (c) a preservação de ocupação dos cursos e cabeceiras de igarapés; (d) a manutenção de grandes espaços verdes na periferia dos espaços urbanizados; e (e) a manutenção de espaços livres e com cobertura vegetal entre as edificações.

No que se refere ao uso e parcelamento do solo (arts. 12 e 13) o referido diploma legal dispõe que em cada lote deverá ser mantida uma proporcionalidade entre a área livre e a área edificada, conforme limites estabelecidos na lei de zoneamento do Município. Ao se efetuar o loteamento para fins urbanos, deverá ser deixada da área global pelo menos trinta por cento²⁰³ para circulação, áreas livres e áreas à disposição da Prefeitura²⁰⁴.

Esse plano de desenvolvimento, no que toca a classificação de áreas verdes prevista no plano municipal de 1977, sistematiza-as da seguinte forma (art. 23): (1) corredores verdes de integração paisagística, como ruas de pedestres, arborização das vias locais coletoras e arteriais e ruas de vivência; (2) centros de quadras; (3) jardins e praças; (4) áreas equipadas para

²⁰³ A porcentagem de áreas públicas nos loteamentos urbanos foi modificada para 35% pela Lei n. 7399/1988, acompanhando assim o disposto pela norma federal de parcelamento de uso do solo, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial, cujos lotes forem maiores do que quinze mil metros quadrados, caso em que a porcentagem poderá ser reduzida.

²⁰⁴ Também é vedada a urbanização de áreas que constituam patrimônio paisagístico ou destinadas à proteção dos cursos de água, bem como as necessárias à obtenção de melhores condições ambientais como (art. 22): (a) áreas de vegetação nativa que apresentem declividades superiores a 15%, ou situadas abaixo da cota de 5 metros; (b) as matas localizadas nas cabeceiras dos cursos de água; e (c) as áreas marginais aos igarapés, lagos e de interesse turístico.

recreação como praças locais e parques de vizinhança, de bairro e distritais; (5) faixa de preservação dos cursos d'água, das cabeceiras de igarapés, nascentes, olhos d'água e lagos; e (6) grandes espaços verdes, como cemitérios-jardins, parques urbanos e metropolitanos e áreas turísticas ou de preservação do patrimônio paisagístico²⁰⁵.

Considerando a hierarquização proposta na Lei n. 7054/1977 podemos perceber que a mesma não revogou tacitamente o sistema de áreas verdes municipais, acrescentando ao rol de grandes espaços apenas a categoria de cemitérios-jardim. Em verdade, a contribuição deste diploma foi classificar as áreas do sistema municipal de áreas verdes²⁰⁶.

A Lei n. 7191/1981 estabeleceu a quantidade mínima de áreas verdes por habitante no município de Belém em 16 m², devendo esse padrão ser promovido por ações do fundo de áreas verdes, responsável pela justa distribuição desses espaços pelos habitantes do município. Este parâmetro – ainda válido para o município, uma vez que esta lei não foi revogada – complementa as disposições da Política municipal de áreas verdes, pois estabelece parâmetros globais, que quando conjugados com diretrizes equitativas de distribuição dessas áreas, permitem a manutenção de níveis ideais de qualidade ambiental.

Considerando a legislação acima apresentada podemos concluir que mesmo antes da nova ordem constitucional já existia tutela específica local para a vegetação urbana, tendo sido regulada inclusive sua proteção em áreas de expansão urbana.

O principal instrumento legal no plano local após 1988 é a Lei Orgânica do Município de Belém (LOMB), que dispõe sobre a organização do Município, estabelecendo princípios e diretrizes, inclusive no que se refere à proteção da vegetação urbana, que, possui tratamento específico neste diploma legal,

²⁰⁵ Essas áreas de proteção paisagística ficam subordinadas à regulamentação especial estabelecida pelo órgão competente (art. 24), que variam de incentivos fiscais ao exercício do poder de polícia da administração pública.

²⁰⁶ Vale ressaltar que Lei n. 7068/1978, revogada pela Lei n. 7401/1988, possui as mesmas diretrizes previstas na Lei n. 7054/1977, no que se refere a tutela da vegetação urbanas, tornando, no entanto, a restrição de ocupação de áreas de baixada em um metro (art. 20). Os instrumentos de comando e controle previsto nesta legislação e a hierarquização de áreas (art. 29) também são os mesmos do plano de desenvolvimento da grande Belém (art. 22).

sendo também tutelada indiretamente nos dispositivos relativos às políticas urbana e ambiental.

A LOMB, ao dispor sobre a política urbana, que tem por um de seus princípios a preservação do patrimônio ambiental, materializada através da proteção ecológica e paisagística (art. 116, VI), estabelece o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Esse instrumento, ao dispor sobre o planejamento da cidade, deverá considerar a totalidade do município em seus aspectos físicos, econômicos e sociais (art. 117), e adaptar a legislação às peculiaridades locais. Dentre as diretrizes para o planejamento, podemos citar o estímulo à criação de unidades de conservação (art. 158) e a identificação de áreas as de preservação permanente, estabelecendo inclusive as condições de sua utilização.

A fim de proteger áreas verdes em áreas privadas, a LOMB, em seu art. 122, dispõe que incumbe ao Poder Público Municipal regular a edificação no entorno dessas áreas, criando mecanismos protetores específicos. A lei prevê ainda a utilização de mecanismos de compensação aos proprietários de imóveis considerados de interesse para preservação paisagística ou natural, através de incentivos fiscais, isenções tributárias ou transferência do direito de construir (art. 123). No que se refere à proteção de recursos hídricos, dispõe a LOMB que fica proibida a edificação permanente nos mananciais de água, salvo nos casos de utilidade pública, previamente autorizados pela Câmara Municipal (art. 128).

Devido à relevância da questão ambiental, determina o art. 167 da LOMB que a conservação e recuperação do ambiente serão prioritariamente consideradas na elaboração de qualquer política, programa ou projeto público ou privado nas áreas do Município, não estando, obviamente, as disposições sobre a política urbana excluídas.

No que tange à proteção da vegetação, as disposições sobre o meio ambiente (art. 160) estabelecem a necessidade de atuação do Município, em colaboração com o Estado e a União, na defesa, conservação, preservação e controle do meio ambiente, cabendo-lhe: (a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (b) definir, no Município, áreas e seus componentes a serem

especialmente protegidos, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (c) proteger a fauna e a flora; (d) estimular e promover o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando, especialmente, a proteção de encostas e dos recursos hídricos, bem como a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal; e (e) fomentar a recuperação da vegetação em áreas urbanas e da vegetação nativa nas áreas protegidas.

Podemos perceber que a LOMB, ao disciplinar o planejamento urbano e a proteção ao meio ambiente, aborda de maneira direta e indireta a proteção da vegetação, utilizando tanto instrumentos previstos hoje no Estatuto da Cidade, como disposições relativas às unidades de conservação e áreas de preservação permanente. Em nossa opinião, a utilização de instrumentos considerados tipicamente ambientais no ordenamento do solo, apenas reforça o posicionamento de que, na prática, o direito urbanístico e ambiental devem ser considerados a partir de uma perspectiva unitária, ainda que tratados para fins didáticos como ramos autônomos do direito. Em todo caso, essas disposições devem estar previstas em um mesmo instrumento: o plano diretor, tornando-se base da política urbano-ambiental.

O primeiro plano diretor editado após a nova ordem constitucional foi instituído pela Lei n. 7603/1993. Suas disposições sobre a proteção ao meio ambiente e sobre o desenvolvimento urbano eram bastante avançadas, uma vez que já dispunham de instrumentos que atualmente integram o texto do Estatuto da Cidade, além de levar em consideração princípios ecológicos no ordenamento do território do Município. Vejamos algumas disposições que sintetizam a tutela da vegetação urbana neste diploma legal.

Ao estabelecer a política de meio ambiente, o plano diretor de 1993 determinava que o meio ambiente natural e o construído são o suporte do processo de desenvolvimento da cidade (art. 72). O Município, em cooperação com os demais entes federados (art. 253), deve estabelecer a política ambiental em harmonia com as políticas sociais e econômicas, visando o bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, devendo, desse modo, o desenvolvimento urbano assegurar a preservação, proteção,

recuperação e melhoria do meio ambiente urbano e cultural, bem como a criação e manutenção de áreas de especial interesse ambiental.

A partir destas premissas, a organização dos espaços do território municipal devem sempre visar à qualificação ambiental²⁰⁷, estética e simbólica das paisagens naturais e construídas, resguardando suas peculiaridades (art. 73), devendo-se observar dentre outros, os seguintes princípios (art. 250): (a) a organização e utilização adequadas do solo urbano e rural; (b) a proteção dos ecossistemas, incluindo a preservação e conservação de espaços territoriais especialmente protegidos mediante planejamento, zoneamento e controle das atividades potencial ou efetivamente degradadoras; (c) a promoção de incentivos fiscais e orientação da ação pública visando estimular as atividades destinadas a manter o equilíbrio ecológico; e (d) a criação de formas de compensação ou retribuição pelo aproveitamento econômico ou social dos recursos naturais.

O zoneamento urbano contido nesta lei, um dos instrumentos da política de meio ambiente (art. 254), previa a necessidade de compatibilização do desenvolvimento social e econômico com a proteção do meio ambiente (art. 255), observado o planejamento ambiental, que tinha como objetivos (art. 256): (a) produzir subsídios à formação da política municipal de controle do meio ambiente; (b) articular os aspectos ambientais dos vários planos, programas e ações previstos na Lei Orgânica Municipal, em especial os relacionados com o reflorestamento no entorno e no interior do espaço urbano; e (c) elaborar planos para as unidades de conservação, espaços territoriais especialmente protegidos ou para áreas com problemas ambientais específicos.

²⁰⁷ Segundo o art. 73, §§ 1º e 2º, a busca de qualidade ambiental visará preservar e recuperar ecossistemas de relevante interesse ambiental, a despoluição do espaço habitado e se desdobrará no objetivo de amenização microclimática, buscando distribuir as massas edificadas em espaços horizontais e verticais que propiciem boa ventilação urbana, assim como vistas reciprocamente valorizadoras de umas sobre as outras, e que eliminem indesejáveis zonas de pouca ventilação geradoras de desconforto ambiental. Tais características serão garantidas por controles legais definidos por leis ambientais e urbanísticas relativas ao parcelamento, aproveitamento, uso e ocupação do solo, tombamento e de controle de tráfego, constituindo sempre que possível planos diretores na escala do conjunto do território municipal, como é o caso desta Lei, na escala das regiões/administrativas e de planos diretores de bairros, cada um com uma pormenorização própria da sua escala.

Além da previsão de instituição de unidades de conservação, o antigo plano diretor também regulava a proteção de áreas de preservação permanente urbanas (art. 266)²⁰⁸.

As disposições sobre parcelamento e uso do solo previstas neste diploma legal foram regulamentadas pela Lei Complementar n. 2/1993²⁰⁹, que trata do o parcelamento, ocupação e uso do solo na área continental do Município de Belém. Esta lei tutela em duas situações a proteção da vegetação.

Primeiramente, prevê que o controle do uso do solo deverá garantir a manutenção de conjuntos morfológicos cujo potencial de desempenho térmico seja compatível com as condições climáticas regionais (art. 12, I, “c”, “d”, “g” e VII), através da maximização de áreas verdes públicas e/ou de uso público, compreendendo a criação de praças, parques, do estímulo a preservação de áreas intersticiais no tecido urbano e da arborização das vias e espaços públicos²¹⁰. Já no âmbito privado, determina o estabelecimento de taxa de permeabilização por lote, bem como a preservação das áreas vegetadas e dos recursos hídricos localizados na área urbana.

Ante o exposto, podemos concluir que a despeito do caráter inovador desta legislação e de sua ênfase à promoção da qualidade socioambiental em áreas urbanas, salvo nos casos acima aventados, este plano diretor não dispôs sobre um sistema de áreas verdes urbanas ou instituiu novas hipóteses de tutela deste bem ambiental além das já previstas na legislação municipal apresentada.

Outro instrumento utilizado após 1988 para a proteção da vegetação urbana pelo Município foi o tombamento. A Lei n. 7.709/1994, que dispõe sobre

²⁰⁸ Com relação às metragens o plano diretor dispunha que na região urbana insular é vedada a urbanização e a edificação na área considerada como de preservação permanente. Nas demais áreas urbanas deverá ser mantida área não edificada de 30m de cada margem do rio, exceto no caso de praias e ilhas em que a faixa *non aedificandi* deverá ser de cem metros, a partir da preamar. Nas áreas de mananciais o índice será de duzentos metros, em razão das limitações estabelecidas pela legislação estadual e lei orgânica do Município de Belém.

²⁰⁹ Esta lei disciplinou o uso e parcelamento do solo urbano na região continental do Município de Belém, sendo mantidas as disposições da Lei n. 7.399/1988 para a região insular. As disposições desta lei complementar continuam parcialmente em vigor, mesmo após a edição do novo plano diretor no ano de 2008, até que novas regras sejam editadas (arts. 222 a 227 da Lei n. 8.655/ 2008). Já a Lei n. 7.399/1988 foi revogada pelo art. 228 da Lei n. 8.655/ 2008.

²¹⁰ No que se refere à destinação de áreas públicas nos parcelamentos do solo urbano a referida lei complementar determina a percentagem mínima 35% da gleba (art. 100, § 2º), salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial, cujos lotes sejam maiores do que 15000 m².

a preservação e proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município de Belém, em suas disposições finais (art. 52) determina que as mangueiras e samaumeiras existentes nos logradouros públicos do Município de Belém, integram o patrimônio histórico e ambiental da cidade. Trata-se, em nossa opinião, de proteção à manutenção de exemplares representativos de cada espécie na cidade por razões históricas, não sendo possível a vedação de podagem e mesmo a impossibilidade supressão da vegetação em caso específicos, em razão da natureza do objeto tombado, que difere de bens imóveis ou objetos de arte, pois as árvores são perecíveis, possuem vida útil²¹¹.

Podemos perceber que, desde a edição da Lei orgânica do Município de Belém, a vegetação urbana, ainda que tenha sido tratada em vários dispositivos, não recebeu sistematização. Esta lacuna foi finalmente suprida com a edição do novo plano diretor municipal (Lei n. 8.655/2008), elaborado a partir dos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei do Estatuto da Cidade. O disciplinamento da vegetação urbana agora, ainda que não tenha perdido seu caráter difuso, recebe tratamento pormenorizado em duas subseções – sistema municipal de áreas verdes e de lazer e plano municipal de arborização urbana – das disposições sobre o meio ambiente.

A tutela da vegetação urbana é tratada no plano diretor de 2008 de maneira indireta nos seguintes itens do texto: (a) saneamento ambiental integrado; (b) ordenação do solo; e (c) incentivos fiscais. Analisemos brevemente cada uma dessas disposições.

A política municipal de saneamento ambiental integrado objetiva manter o meio ambiente equilibrado, alcançando níveis crescentes de salubridade, e promover a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo, visando à melhoria das condições de vida da população (art. 30).

Dentre as diretrizes desta política, destacamos as relacionadas com a manutenção da vegetação urbana (art. 31, VII, VIII), que são: (1) controlar o uso e ocupação de margens de cursos d'água, áreas sujeitas à inundação, áreas de mananciais, áreas de recargas e de alta declividade, bem como

²¹¹ Segundo esta lei cabe à Fundação Cultural do Município de Belém, determinar os casos em que, no interesse do Patrimônio Histórico ou ambiental, haverá proteção especial a certos exemplares garantindo a sua manutenção ou o replantio de mesma espécie.

cabeceiras de drenagem; e (2) garantir a manutenção das áreas permeáveis no território do Município. Estas medidas visam à proteção da saúde da população, utilizando a vegetação como instrumento para potencializar a drenagem urbana (art. 36), a proteção do solo e de recursos hídricos (art. 37)²¹².

As disposições sobre o ordenamento territorial do Município levam em consideração a diversidade da estrutura espacial de Belém (art. 77), que se configura pela sua subdivisão continental e insular em que estão distribuídos ambientes classificados como naturais e urbanos.

Nas áreas classificadas como urbanas, a disciplina do uso do solo é influenciada pela existência de infra-estrutura e equipamentos públicos, bem como pela rede hídrica da cidade e conjunto dos demais elementos naturais – dentre os quais destacamos os maciços vegetais, que compõem o sistema estruturador do território. Vale destacar que não somente os elementos naturais são considerados, pois, dentre as diretrizes gerais que orientam a divisão territorial do Município podemos destacar a preservação, legalização, recuperação e manutenção das áreas de interesse histórico e ambiental (art. 78), uma clara indicação que as cidades devem ser caracterizadas como socioecossistemas.

Dentre os instrumentos colocados à disposição das municipalidades para a elaboração e implementação do plano diretor, destacamos aqui o

²¹² No que se refere à política de drenagem urbana, que tem por objetivo permitir o gerenciamento de toda rede hídrica que interfere no território municipal, esta determina que deverão ser estabelecidos Planos Diretores de Drenagem para todas as bacias hidrográficas do Município e um Plano de Controle de Águas Pluviais e Enchentes, que deverão estabelecer, dentre outras medidas: (a) a criação de parâmetros de impermeabilização do solo construído ou pavimentado por metros quadrados aplicados ao parcelamento, desmembramento e construção de edificação em lotes, devendo o usuário (a) compensar a área impermeabilizada, mediante implantação de sistema de drenagem que garanta a percolação ou escoamento superficial para áreas permeáveis; (b) definir mecanismos de fomento para usos do solo compatíveis com áreas de interesse para drenagem, como parques, área de recreação e lazer, hortas comunitárias e manutenção da vegetação nativa; (c) implantar medidas de prevenção de inundações, incluindo controle de erosão, especialmente em movimentos de terra, controle de transporte, deposição de resíduos sólidos, e combate ao desmatamento. Outra disposição concernente à vegetação urbana é a previsão de proteção de áreas sujeitas a risco geológico natural ou induzido – escorregamentos, alagamentos, erosão e assoreamento (art.69) –, ou sob sua influência. Nessas áreas (art. 70) deverão ser adotadas medidas mitigadoras, em conformidade com a natureza e a intensidade do risco declarado ou a destinação que impeça a ocupação nas áreas onde o risco não possa ser mitigado, dentre as quais destacamos a importância da vegetação na consecução dessas diretrizes, devendo ser estimulado o plantio de espécies adequadas à consolidação dos terrenos (art. 72).

zoneamento, utilizado em diferentes escalas: (1) macrozoneamento; (2) zoneamento ordinário; e (3) zoneamento especial.

O macro-zoneamento divide o território municipal em duas grandes áreas (art. 79): (a) meio ambiente urbano (MZAU)²¹³, que compreende as áreas de domínio público urbano, podendo ser contíguas ou não; e (b) meio ambiente natural (MZAN)²¹⁴, que corresponde às áreas classificadas administrativamente como de uso potencialmente rural, mas que podem ser utilizadas para atividades não agrárias, como a mineração e o turismo, por exemplo (art. 85).

Essas duas macrozonas são subdivididas em zonas, que agrupam áreas contínuas do território, com objetivos, diretrizes e regras específicas de parcelamento, definidas a partir de estudos técnicos conjugados com a participação popular, que antecedem à elaboração do plano diretor. Trata-se, em nossa opinião, de tipo ordinário de zoneamento urbano já utilizado pelo Município nos planejamentos anteriores.

Todavia, mesmo que essas áreas sejam agrupadas a partir do maior número de similitudes – positivas e negativas – possível, em razão da complexidade do tecido urbano, podem existir particularidades no interior das

²¹³ A MZAU (art. 80) corresponde às áreas urbanizadas do território, situando-se predominantemente na porção continental e em parte das ilhas, tendo como objetivos: (1) o controle e direcionamento do adensamento urbano; (2) a garantia da utilização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados; e (3) a promoção da melhoria das condições de acessibilidade e de habitabilidade. Dentre suas diretrizes podemos destacar (art. 81) a compatibilização das atividades sócio-econômicas com o desenvolvimento sustentável, com valorização da paisagem e a proteção do meio físico.

²¹⁴ A MZAN (art. 82) corresponde às áreas não urbanizadas nas ilhas que compõem o território municipal e as áreas de proteção ambiental dos mananciais, que têm como objetivos: (1) preservar, proteger e recuperar os recursos naturais do Município de Belém; (2) promover o desenvolvimento sócio-econômico e ambiental das ilhas, garantindo a sua sustentabilidade; e (3) promover a melhoria das condições de acessibilidade e habitabilidade. Dentre suas diretrizes podemos destacar (art. 83): (a) a organização e utilização, de forma adequada, do solo municipal com vistas a compatibilizar sua ocupação com as condições exigidas para a conservação e melhoria da qualidade ambiental do Município; (b) a recuperação de áreas degradadas, livres ou ocupadas, potencializando as suas qualidades materiais e imateriais para que possam ser incorporadas as unidades de paisagem; (c) resgatar e valorizar a fisiografia e a visualização dos elementos naturais e paisagísticos peculiares das ilhas; e (d) assegurar espaços necessários, em localização adequada, destinados ao desenvolvimento de atividades humanas. Nessa macrozona deverão ser desenvolvidos estudos e diagnósticos com a finalidade de caracterizar as unidades de paisagem e indicar quais deverão ser transformadas em unidades de conservação, de acordo com as normas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (art. 84), sendo apenas possível nessas áreas o desenvolvimento das seguintes atividades: (a) agricultura; (b) extrativismo vegetal e mineral; (c) turismo; (d) habitação unifamiliar de baixa densidade e núcleos tradicionais familiares; (e) atividades de ensino e pesquisa compatíveis; (f) serviços e equipamentos públicos de caráter local (art. 85).

zonas que se assemelham às experienciadas em outras áreas, ainda que estas sejam comparativamente distintas. Para responder a esse tipo de particularidade do ordenamento do solo, o novo plano diretor estabelece zonas especiais, que se sobrepõem às zonas ordinárias, complementando a disciplina de uso do solo.

No que se refere à zona especial de interesse ambiental (ZEIA), relacionado com a proteção da vegetação urbana através do zoneamento especial, esta compreende espaços livres ou ocupados, de domínio público ou privado, cujos elementos do ambiente natural assumem função de interesse público²¹⁵, por serem importantes para a manutenção do equilíbrio socioambiental do Município (art. 103).

A ZEIA (art. 105) visa à recuperação de áreas degradadas, a preservação de maciços vegetais remanescentes no interior da malha urbana e de áreas verdes em geral, inclusive áreas de preservação permanente, dentre outras. Trata-se, portanto, de limitação administrativa que permite a proteção de espaços específicos que possuam ou não tutela legal específica.

Antes de analisarmos a nova sistematização municipal de áreas verdes do município convém indicar que a utilização de incentivos tributários e financeiros (art. 186) poderá ser empregada como mecanismo complementar aos instrumentos jurídicos e urbanísticos.

A proteção específica destinada à vegetação urbana no Município de Belém está regulada no art. 53 do Plano Diretor, que dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente²¹⁶. Esta proteção objetiva garantir o direito meio

²¹⁵ Podem ser declaradas ZEIAS os seguintes espaços (art. 104): (1) áreas verdes públicas ou privadas, praças, parques e unidades de conservação, situadas na Macrozona do Ambiente Urbano ou na Macrozona do Ambiente Natural, cujas funções são proteger as características ambientais existentes e oferecer espaços adequados e qualificados ao lazer da população; (2) áreas onde se situam as nascentes e cabeceiras dos cursos d'água que integram as bacias hidrográficas do Município de Belém, com o objetivo de proteger as características socioambientais existentes; (3) áreas verdes, onde a preservação e conservação decorrem do uso tradicional sustentável de populações que dependem dos recursos naturais para a sua reprodução física e cultural; (4) áreas públicas ou privadas, em situação de degradação ambiental, que devem ser recuperadas e destinadas, preferencialmente, ao lazer da população, de forma a contribuir com o equilíbrio ambiental; e (5) áreas de exploração mineral, extrativista, de produção agropecuária e outras, localizadas na MZAN, onde deve ser garantida a sustentabilidade dos recursos naturais e, quando degradadas ou exauridas, a recuperação do passivo ambiental.

²¹⁶ Dentre as diretrizes do planejamento ambiental (art. 56) destacamos as seguintes: (a) a organização e utilização adequada do solo municipal com vistas a compatibilizar sua ocupação com as condições exigidas à conservação e melhoria da qualidade ambiental da cidade; (b) a

ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso do solo urbano e rural, através do planejamento integrado com as demais políticas setoriais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, gerenciamento de resíduos sólidos, uso e ocupação do solo urbano e rural, transportes e de proteção ambiental), de modo a estabelecer prioridades de atuação articuladas, qualificando soluções e reduzindo custos operacionais (art. 54).

Nesse contexto, a implementação de uma política municipal de áreas verdes e de lazer – juntamente com a promoção do manejo da vegetação urbana e a criação de mecanismos de incentivo à manutenção de áreas particulares de patrimônio natural preservadas – integra as diretrizes do plano municipal de gestão ambiental integrado, e é composta pelos seguintes elementos (art. 57): (1) áreas verdes públicas ou privadas significativas, parques e unidades de conservação; (2) áreas de Preservação Permanente; (3) áreas públicas ou privadas, em situação de degradação ambiental; e (4) áreas naturais preservadas em função da existência de populações tradicionais.

Este sistema objetiva (art. 58) assegurar usos compatíveis com a preservação e proteção ambiental nas áreas integrantes do sistema, adotando critérios justos e eqüitativos de provisão e distribuição das áreas verdes e de lazer no âmbito municipal, bem como através da definição de critérios para a vegetação a ser empregada no paisagismo urbano, garantindo sua diversificação e multifuncionalidade por meio do tratamento paisagístico a ser conferido às mesmas.

Outra característica compreendida dentre os objetivos desse sistema é a necessidade de integração de áreas verdes, de modo a garantir e fortalecer sua condição de proteção. Uma das formas de fomentar essa conectividade é através da ampliação e articulação dos espaços de uso público, em particular

recuperação de áreas degradadas, livres ou ocupadas, potencializando as suas qualidades materiais e imateriais para que possam ser incorporadas a unidades de paisagem; (c) a promoção do manejo da vegetação urbana de forma a garantir a proteção das áreas de interesse ambiental e a diversidade biológica natural; (d) considerar a paisagem urbana e os elementos naturais como referências para a estruturação do território; (e) implementar o Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Lazer; e (f) criar mecanismos de incentivo à manutenção de áreas particulares de patrimônio natural preservadas.

os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres, sempre respeitadas as formas tradicionais de organização social relacionada com recursos naturais tutelados.

Para cumprir esta finalidade o plano diretor instituiu Corredores de Integração Ecológica²¹⁷ ao longo da rede hídrica do Município, devendo os mesmos, sempre que possível, serem transformados em parques lineares, compatibilizando funções ecológicas e recreativas de modo a garantir o cumprimento da função social da cidade.

Esses corredores coincidem, ao menos parcialmente, com áreas de preservação permanente – estabelecidas no art. 2º, parágrafo único do Código Florestal – para as quais o plano diretor estabelece as seguintes metragens e usos (art. 66):

- (1) Nos cursos d'água com presença de vegetação ainda preservada fica estabelecida a metragem de 30 metros de área *non aedificandi* em que não será admitido seu uso direto. Esta área poderá ser complementada com mais 60 metros em que será admitida a instituição de parques lineares, podendo ser contabilizadas no cômputo da porcentagem de áreas livres mínimas de empreendimentos urbanísticos que tenham por objeto o parcelamento e uso do solo, sejam eles públicos e/ou privados (art. 66, I, “a” e “b”);

²¹⁷ Estes espaços têm como objetivos: (a) propiciar e estimular transformações urbanas estruturais visando um processo de desenvolvimento sustentável; (b) proteger e preservar a biodiversidade, os recursos e os elementos de conservação natural; (c) melhorar a qualidade ambiental do Município de Belém, por meio da criação e implantação dos corredores de integração ecológica, como parques lineares, integrados ao Sistema Municipal de Áreas Verdes; (d) estimular a preservação de APPs do Município de Belém e a recuperação de áreas ambientalmente degradadas junto aos cursos d'água; (e) ampliar progressiva e continuamente as áreas verdes permeáveis, de modo a diminuir os fatores causadores de alagamento e seus respectivos danos, aumentando a penetração das águas pluviais no solo; (f) ampliar os espaços de lazer ativo e contemplativo, criando progressivamente parques lineares ao longo dos cursos d'água não urbanizados, de modo a atrair empreendimentos de baixo impacto ambiental para a vizinhança de entorno; (g) integrar as áreas de vegetação de interesse paisagístico, protegidas ou não, de modo a garantir e fortalecer sua condição de proteção e preservação; (h) ampliar e articular os espaços de uso público, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem estar dos pedestres; e (i) motivar programas educacionais e mobilizar a população em cada projeto, de modo a obter sua participação e identificar as necessidades e anseios quanto às características físicas e estéticas do seu bairro de moradia (art. 65).

- (2) Na orla continental, orla urbanizada das ilhas e cursos d'água com presença de vegetação já modificada por ação antrópica, ou em processo de degradação fica estabelecida área com metragem de 30 metros que será destinada à implantação de corredor de integração ecológica, sendo permitida após esta faixa *non aedificandi* a instalação de empreendimentos residenciais e não-residenciais de baixo impacto ambiental, a serem executados pela iniciativa privada ou pelo Poder Público; e
- (3) Nas áreas das orlas das praias e demais ilhas do Município de Belém, caracterizadas como macrozonas do ambiente natural, considera-se área *non aedificandi* a faixa mínima de 100 metros, a partir da linha de maior preamar.

Vale ressaltar que, mesmo que o plano diretor tenha estabelecido a metragem mínima de 30 metros em áreas urbanas, esta poderá ser reduzida em 15 metros no caso de áreas identificadas pelo zoneamento especial de interesse social (art. 102, I) em que serão observadas as disposições da Resolução CONAMA 369/2006.

Para implantação esses corredores de integração, em áreas de interesse de intervenção urbanística poderão ser aplicados os instrumentos de preempção, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir e outros instrumentos e incentivos previstos no Plano Diretor de 2008 (art. 67), possibilitando ao Município uma série de alternativas para compatibilizar em áreas urbanas a impossibilidade de edificação de lotes sem a necessidade de desapropriá-los.

O referido sistema de áreas verdes será operacionalizado através da elaboração de plano diretor (art. 59), que deverá observar, dentre outras, as seguintes diretrizes:

- (a) a conectividade de áreas, através da manutenção e ampliação da arborização no sistema viário, criando faixas verdes;
- (b) o estímulo à parceria entre setores públicos e privados para o custeio do plano;

- (c) o disciplinamento do uso, nas praças, nos parques e demais áreas verdes, das atividades culturais e esportivas, bem como dos usos de interesse turístico;
- (d) o estabelecimento de programas de recuperação de áreas degradadas;
- (e) a criação e a implementação do Plano Municipal de Arborização Urbana; e
- (f) a criação e implantação de unidades de conservação.

Vale ressaltar que apesar de interligadas, arborização e áreas verdes não se confundem. Nesse sentido, o plano diretor de Belém estabeleceu plano específico para a arborização²¹⁸ (art. 61), como uma subseção da política de meio ambiente, que objetiva estabelecer um processo de planejamento permanente e implantação da arborização no sistema viário e nas áreas verdes no Município de Belém, visando:

- (1) monitorar a quantidade, qualidade, acessibilidade, oferta e distribuição de espaços livres e áreas verdes no tecido urbano;

²¹⁸ A fim de cumprir com as diretrizes acima o plano diretor determina em seu art. 62 que o Plano Municipal de Arborização Urbana estabelecerá normas técnicas, métodos e medidas, com o intuito de: (1) promover a condição de vida urbana da população por meio de planos de ações, visando a proteção do patrimônio natural; (2) estabelecer procedimentos para a melhoria das condições bioclimáticas e do conforto ambiental, reduzindo o tempo de exposição solar nos espaços públicos, as diferenças térmicas entre fragmentos urbanos e o controle da poluição atmosférica e sonora; (c) utilizar a arborização urbana como instrumento para a melhoria da qualidade ambiental, para revitalização cultural dos espaços urbanos e de seus elementos visuais; (d) conservar a diversidade das espécies arbóreas por meio do controle ao desmatamento das áreas com vegetação natural remanescentes no Município; (e) implementar o inventário florestal urbano, com monitoramento informatizado e georreferenciado da arborização urbana; (f) promover parcerias entre o Poder Público e a sociedade para o desenvolvimento e implementação da arborização; (g) incentivar programas e parcerias com a comunidade científica e tecnológica, promovendo a sensibilização e educação ambiental para a preservação da paisagem e arborização urbana, e a formação de agentes multiplicadores para a sua preservação; (h) implantar programas de capacitação de mão-de-obra para o trabalho de arborização e preservação da paisagem ambiental, voltadas preferencialmente à população de baixa renda; (i) estimular e incentivar o uso de espécies frutíferas em áreas públicas, nativas e exóticas, em recantos protegidos, no interior de parques, praças e áreas verdes institucionais, e espaços públicos de menor fluxo de veículos, promovendo a diversidade arbórea, bem como a atração da fauna em meio urbano; e (j) estabelecer procedimentos para a destinação e reutilização dos resíduos provenientes da poda de arborização urbana, estimulando a implantação de unidades de tratamento e processamento com o reaproveitamento integral, como fertilizante e composto orgânico ou combustível.

(2) estabelecer critérios de distribuição e dimensionamento da arborização nas unidades de planejamento, por meio de diferentes escalas e funções do sistema de espaços livres; e

(3) definir um conjunto de indicadores de planejamento e gestão ambiental de áreas urbanas e unidades de planejamento, por meio de cadastro georreferenciado dos espaços livres.

O Plano Municipal de Arborização Urbana estabelecerá, ainda, procedimentos para a classificação de categorias e funções dos espaços livres públicos arborizados existentes no Município de Belém (art. 63).

Em face dessas disposições, que estabelecem explicitamente o papel da vegetação no planejamento municipal para os próximos dez anos, consideramos oportuno tecer as algumas considerações.

Se analisarmos o histórico da tutela da vegetação urbana municipal perceberemos que o primeiro plano de áreas verdes de Belém (Lei n. 7038/1977) tinha por finalidade a proteção da paisagem e a instituição de áreas para convívio e lazer dos habitantes da *urbs*. À época, esta tutela não estava ligada à proteção ecológica do território municipal, mas ao embelezamento da cidade e ao desenvolvimento cívico de seus habitantes. No entanto, isto não significa que não houve melhorias de caráter ambiental na manutenção desses espaços, mas tão somente que este não era a finalidade primária dessas medidas protetivas.

Esta assertiva é subsidiada pela análise das categorias propostas no plano de áreas verdes, com as modificações operadas pelo plano de desenvolvimento da grande Belém (Lei n. 7054/1977), que não fazem qualquer referência às funções ecológicas que estes espaços desempenham no espaço urbano, sendo classificados de acordo com a sua dimensão, titularidade, presença de equipamentos urbanos e posicionamento na estrutura urbana. De fato, a vegetação de porte arbóreo somente é requisito na constituição de grandes espaços verdes, sendo também empregada na arborização.

Sobre este último ponto, vale destacar que a arborização para este plano integra o conceito de espaço verde quando as árvores são tomadas em conjunto, constituindo corredores verdes de integração paisagística, não sendo exemplares isolados incluídos como categoria no referido no plano.

No que se refere às áreas periurbanas e rurais, o plano de áreas verdes de 1977 ao regulá-las no que se refere ao uso do solo, mantém a mesma lógica estabelecida para as áreas urbanas, sem expressa menção ao reconhecimento de que as pessoas que habitam esses espaços, desenvolvendo atividades produtivas, possuem relações diferenciadas com seu entorno. Em verdade, o reconhecimento dessa diversidade também não está presente na disciplina das categorias de áreas verdes localizadas no domínio público urbano.

Essa preocupação essencialmente paisagística e recreativa no trato da vegetação urbana foi, paulatinamente, sofrendo modificações que indicam o reconhecimento de outras funcionalidades a este bem ambiental. Trata-se, em nossa opinião, de resultado da difusão de conhecimentos ecológicos promovidos pelo movimento ambientalista, que mudará a tutela da vegetação nas áreas urbanas. Este novo marco é bastante claro na nova ordem constitucional brasileira, sobretudo no plano local, mas requer a adaptação de estruturas administrativas e a revisão de estruturas teóricas, que marcam a atuação dos municípios no que se refere ao planejamento das cidades.

A tutela da vegetação em áreas urbanas passa a ser analisada sob diversas dimensões que visam ultrapassar uma concepção segmentada das funções diretas e indiretas que desempenha dentro e fora das áreas de domínio público urbano. A preocupação ecológica ganha destaque, mas deve ser adaptada aos anseios e necessidades de uma sociedade plural, que se tornou essencialmente urbana, que possui dinâmicas próprias distintas das presentes em áreas rurais, e que são ao mesmo tempo interdependentes.

O reconhecimento desses novos e complexos desafios, ao menos no Município de Belém, após quase 20 anos de amadurecimento democrático, representou no plano jurídico-formal mudanças significativas na tutela da vegetação das áreas de domínio público urbano, com a edição do novo Plano Diretor (Lei n. 8.655/2008).

Neste instrumento, que serve de base para o planejamento do Município, à vegetação urbana é reconhecido seu uso múltiplo no que concerne à manutenção de processos ecológicos, desde que compatíveis com os assentamentos urbanos, uma vez que este e outros bens ambientais

passam a ser reconhecidos como elementos estruturadores do território municipal. As diversidades de ordem física, ecológica, cultural e econômica buscam ser contempladas através do uso do zoneamento, que adquire diferentes dimensões e finalidades no planejamento do território municipal.

Nesse contexto, é criado um novo sistema municipal de áreas verdes e de lazer. Esta política setorial não se restringe às áreas de domínio público urbano do território municipal, englobando áreas de titularidade pública e privada sob as quais recaia interesse público. A manutenção condições físicas para a reprodução cultural de comunidades tradicionais também integra o escopo deste sistema.

Assim, a proteção de espaços com vegetação urbana, de porte arbóreo ou não, não é uma preocupação de ordem paisagística ou meramente ecológica; este plano sintetiza a preocupação socioambiental com a qualidade de vida da população que vive em assentamentos humanos que integram o território municipal. A arborização urbana, por sua vez, não integra o conceito de espaços verdes, mas possui relação direta com essas áreas, seja porque conecta espaços verdes, ou mesmo pelo fato das árvores serem elementos constitutivos de muitas dessas áreas.

Portanto, mais importante do que criar categorias e definições para tutelar a vegetação urbana como fez o plano de 1977, na atualidade, o estabelecimento de diretrizes e objetivas serve para nortear a atuação do poder público na proteção dessas áreas, permitindo maior flexibilidade para compatibilizá-las com demandas diversas. Este, em nossa opinião, é um dos principais avanços da tutela da vegetação urbana em comparação com a elaborada em 1977. Esclarecemos, no entanto, que não somos contrários que o poder municipal chegue a este nível de detalhamento – sendo esta inclusive uma diretriz do plano diretor de áreas verdes urbanas e de lazer, bem como do de arborização – mas não consideramos que este grau de detalhe seja estabelecido no corpo do plano diretor.

Outro fator que merece atenção nesta abordagem é que o uso indireto de áreas vegetadas na legislação municipal de Belém sempre foi bastante reduzido em áreas urbanas, ficando limitado a algumas situações, mas que de forma alguma inviabilizam totalmente a possibilidade de edificação do solo

urbano. Nas áreas de domínio público urbano, em razão da multiplicidade de usos possíveis providos por espaços vegetados, o uso ativo das áreas é estimulado; mesmo áreas de preservação permanente, por exemplo, podem ser adaptadas para usos recreativos, inclusive com a implantação de infra-estruturas, e, em alguns casos, podem ser destinadas para fins habitacionais.

Este entendimento, ainda que bastante discutido no plano teórico, sempre foi o adotado pelo Município de Belém, inclusive no que se refere às metragens, tendo sido feita uma interpretação, em nossa opinião, adequada – e bastante razoável – do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal.

Em breve síntese, podemos definir que a proteção destinada às áreas verdes e de lazer no Município de Belém compreende espaços no domínio público urbano e em áreas não urbanas que sirvam à melhoria da qualidade de vida da população que vive nas cidades e demais assentamentos humanos existentes no Município, seja em razão de atributos socioambientais já disponíveis, ou que necessitam ser restaurados. Já a arborização urbana deve ser entendida como um instrumento complementar e potencializador das funções ecológicas e paisagísticas das áreas verdes urbanas, que tem por principal característica – além do porte, conforme indica o radical da palavra – a assessoriedade, em razão de sua possibilidade de utilização individual como equipamento público, como ocorre em vias de circulação e áreas de lazer, ou de integrar espaços verdes como elemento constitutivo.

A vegetação urbana, conceito que buscamos definir ao final deste trabalho, restringe-se aos espaços vegetados e à utilização de exemplares arbóreos tutelados pelo direito que tenham por base normas federais, estaduais ou municipais em áreas de domínio público urbano classificadas administrativamente como áreas urbanas e de expansão urbana por lei municipal, sob as quais incida a legislação urbanística para fins de parcelamento e uso do solo.

CONCLUSÃO

O processo de urbanização, na atualidade, passou a ser preocupação não apenas de urbanistas, mas ganhou dimensão global, com acentuado destaque na agenda ambiental. No plano internacional, o assunto foi abordado por diversos documentos que destacam a interdependência entre o meio ambiente e a consecução dos direitos humanos. No plano doméstico, a nova ordem constitucional também aborda a matéria estabelecendo a necessidade de se buscar a promoção de cidades sustentáveis, conforme dispõe a Constituição da República de 1988 e a Lei do Estatuto da Cidade.

Para garantir padrões mínimos de qualidade de vida, os centros urbanos necessitam criar infra-estrutura para atender aos anseios de seus habitantes, mas sem esquecer os limites que o meio ambiente físico impõe às cidades que nele estão localizadas. Nesse contexto, a vegetação possui papel de destaque em razão das funções múltiplas que desempenha, quais sejam: ecológica, funcional, estética, econômica e simbólica. Este bem ambiental deve ser adequadamente manejado para que sua presença em áreas urbanas possa permitir o maior número de usos positivos possíveis em prol da coletividade.

A fim de que pudéssemos tecer uma análise sobre como este bem ambiental está tutelado no Município de Belém, necessário se fez revisitar alguns conceitos para delimitar nosso âmbito de pesquisa.

Na contemporaneidade, passamos a trabalhar o planejamento e regulação de um mesmo território a partir de diferentes ramos autônomos do direito, que não mais nos permitem entender a problemática das cidades a partir da dicotomia urbano/rural ou os termos urbano e cidade como sinônimos.

A partir das disposições dos textos internacionais sobre assentamentos humanos e do Estatuto da Cidade, o termo cidade pode ser entendido a partir das seguintes acepções: (a) o direito à cidade, considerado como um sistema de normas, princípios e políticas públicas que garantem o pleno desenvolvimento humano, devendo o direito à cidade ser tratado como um direito humano; (b) o direito da cidade, constituído pelas exigências da própria cidade que reclama obras e serviços para que possa continuar a existir e

cumprir sua função social; e (c) o direito na cidade, englobando o direito do cidadão urbano

Do mesmo modo, demonstramos que há uma desvinculação entre o tipo de regime de uso do solo e a implantação de infra-estrutura e prestação de serviços, pois não podemos entender o conceito de cidade como oposição ao que é rural, mas como direitos que deverão ser assegurados aos habitantes de aglomerações humanas existentes no território municipal, através de obras e serviços, que serão localizados em zonas urbanas – mas não exclusivamente nestas –, e que deverão ter sua distribuição no território municipal voltada à justa distribuição de benefícios.

Como o direito à cidade não anula o regime jurídico de áreas urbanas e rurais, persistindo sua aplicação para fins de determinação de uso e parcelamento do solo, a regulação jurídica demanda abordagens distintas.

As áreas classificadas administrativamente como urbanas, denominadas de domínio público urbano, compreendem um conjunto de bens públicos e privados, regulados sob regime jurídico urbanístico, e que estão vinculados à realização das funções sociais da cidade. É nas áreas sob a influência deste regime que se dá o parcelamento do solo para fins urbanos, ficando a estas nossa análise restrita.

Por sua vez, o conceito de cidades sustentáveis, um dos pressupostos do cumprimento de sua função social, é entendido como um contínuo processo voltado à melhoria da estrutura urbana e à implementação do direito de propriedade e outras garantias sociais como o lazer e outros serviços públicos. A sustentabilidade urbana é, portanto um processo, que tem por base a prestação de informações adequadas e a participação democrática. Um dos aspectos fundamentais para a consecução desse processo é um planejamento territorial, que leve em conta os aspectos socioambientais, e o abandono de sistemas rígidos de uso e afetação do solo.

Esse planejamento deve, sobretudo, buscar promover a qualidade de vida da população, que implica, nas cidades, em condições mínimas de consumo, infra-estrutura e qualidade ambiental. Existe clara relação entre a erradicação da pobreza extrema e a proteção ambiental no meio urbano. Ignorar a necessidade de tratamento mais equitativo nestas áreas é uma clara

violação a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: a dignidade humana.

Com base em nossa pesquisa percebemos que não há consenso teórico sobre o termo mais adequado ser empregado para a vegetação urbana e mesmo sobre a abrangência de cada termo. O entendimento a que nos filiamos é que a tutela desses bens ambientais deve ser entendida como um processo, que comporta a proteção de áreas livres públicas e de uso público, compostas ou não por vegetação arbórea, e de exemplares arbóreos isolados, que compõem a arborização. Ante a indefinição da nomenclatura optamos por utilizar termo mais genérico para analisar a tutela da vegetação urbana, pois este nos permitiu estudar apenas as situações em que a arborização e a presença de áreas livres com vegetação ocorrem em áreas de domínio público urbano.

Como essa tutela jurídica envolve diferentes titularidades e competências constitucionais, abordamos brevemente o sistema de repartição de competências no Brasil a fim de demonstrar que o ordenamento jurídico brasileiro adotou o federalismo cooperativo, elencando no rol de competências concorrentes a proteção ao meio ambiente e a competência para disciplinar o parcelamento do uso do solo, que deve ser interpretado a partir de uma concepção unitária do o meio ambiente.

Fazendo uma interpretação das normas urbanístico-ambientais relacionadas com a proteção da vegetação urbana observamos que a repartição de competências legislativas concorrentes e a de competências materiais comuns demandam a cooperação constante de todos os entes federados, que devem sempre buscar o interesse comum e o fortalecimento das administrações locais e regionais.

Essa modalidade de repartição de poder permite aos entes federados atender às diversidades existentes no país, dando consecução ao princípio da igualdade material. Portanto, somente há motivo para unificar interpretações legais e normas jurídicas quando a diversidade, a diferença, a particularidade importarem em prejuízos para a coletividade.

Assim, se faz necessário repensar a atual interpretação judicial e doutrinária da repartição de competências ambientais, de modo a promover

uma proteção criteriosa do meio ambiente, que reconheça a diversidade e a complexidade da temática, em prol de um desenvolvimento sustentável e socialmente legitimado.

Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade, não utilizado por nossos tribunais superiores, apesar de compatível com o texto constitucional vigente, poderia servir de instrumento para balancear esse processo centralizador. Ante o exposto, somos favoráveis a uma interpretação menos restritiva do papel da legislação dos Estados e Municípios por parte da União, por considerarmos que a Constituição de 1988 propõe novo modelo de repartição de competências e de relacionamento entre os entes federados, e destes com a sociedade civil.

É sob esta perspectiva cooperativa que as regras de competência urbanístico-ambientais relativas à regulação e proteção da vegetação urbana devem ser interpretadas, visando sempre à consecução do direito à cidade sustentável, que não pode ser interpretado nesta nova ordem constitucional desvencilhado de uma abordagem pluralista, visando o reconhecimento das diversidades regionais e das particularidades do meio ambiente urbano.

Feitas essas considerações analisamos a legislação vigente que possui relação direta com a proteção da vegetação urbana no município de Belém. A partir da sistematização das disposições podemos afirmar que a tutela da vegetação urbana concentra-se nas mãos do Poder Público Municipal, uma vez que a União e o Estado do Pará apenas excepcionalmente legislam sobre o tema.

No plano federal, com base na legislação analisada, existem normas gerais sobre: ordenamento das cidades, instituição de unidades de conservação, combate à poluição, zoneamento, e proteção dos recursos hídricos que norteiam, ainda que em alguns casos de forma indireta, a tutela municipal da vegetação urbana.

Apenas o Código Florestal foge à regra, tutelando as APPs de forma expressa e estabelecendo inclusive metragens, que, segundo entendimento majoritário da doutrina ambientalista, não representam usurpação de competência legislativa suplementar, ainda que sejam aplicadas de forma

indistinta a regimes administrativos de uso do solo distintos, desconsiderando assim as diferentes dinâmicas do solo urbano e rural.

Vale mencionar que, ainda que sustentando posicionamento isolado, manifestamo-nos pela necessidade de reconhecimento por parte dos membros dos tribunais superiores da impossibilidade da manutenção desse posicionamento à luz da nova ordem constitucional.

No âmbito regional, o exercício da competência suplementar conferida pela Constituição aos Estados em matéria ambiental e urbanística é ainda incipiente no Brasil, e em particular no Estado do Pará, predominando disposições sobre a vegetação não urbana. No plano estadual, a proteção de nascentes e mananciais ganha destaque, mas não há qualquer menção à vegetação urbana nos textos legais.

Ante o exposto, podemos afirmar que no Estado do Pará, apesar de reconhecer em seu texto constitucional a importância da preservação do patrimônio ambiental, a legislação infraconstitucional não faz qualquer menção às áreas urbanas, ou faz adaptações da legislação federal às particularidades regionais. A proteção da vegetação urbana, neste caso, fica a critério de cada município do Estado do Pará.

O Poder Público Municipal de Belém possui histórico de proteção legislativa referente à tutela da vegetação urbana, que antecede, inclusive, a nova ordem constitucional. Se analisarmos a tutela da vegetação urbana municipal perceberemos que o primeiro plano de áreas verdes de Belém (Lei n. 7038/1977) tinha por finalidade a proteção da paisagem e a instituição de áreas para convívio e lazer dos habitantes da *urbs*.

À época, esta tutela não estava ligada à proteção ecológica do território municipal, mas ao embelezamento da cidade e ao desenvolvimento cívico de seus habitantes. No entanto, isto não significa que não houve melhorias de caráter ambiental na manutenção desses espaços, mas tão somente que este não era a finalidade primária dessas medidas protetivas. Esta assertiva é subsidiada pela análise das categorias propostas no plano de áreas verdes, com as modificações operadas pelo plano de desenvolvimento da grande Belém (Lei n. 7054/1977), que não fazem qualquer referência às funções ecológicas que estes espaços desempenham no espaço urbano, sendo

classificados de acordo com a sua dimensão, titularidade, presença de equipamentos urbanos e posicionamento na estrutura urbana.

De fato, a vegetação de porte arbóreo somente é requisito na constituição de grandes espaços verdes, sendo também empregada na arborização. Sobre este último ponto, vale destacar que a arborização para este plano integra o conceito de espaço verde quando as árvores são tomadas em conjunto, constituindo corredores verdes de integração paisagística, não sendo exemplares isolados incluídos como categoria no referido no plano.

Essa preocupação essencialmente paisagística e recreativa no trato da vegetação urbana foi, paulatinamente, sofrendo modificações que indicam o reconhecimento de outras funcionalidades a este bem ambiental. Trata-se, em nossa opinião, de resultado da difusão de conhecimentos ecológicos promovidos pelo movimento ambientalista, que mudará a tutela da vegetação nas áreas urbanas.

Este marco é bastante claro na nova ordem constitucional brasileira, sobretudo no plano local, mas requer a adaptação de estruturas administrativas e a revisão de estruturas teóricas, que marcam a atuação dos municípios no que se refere ao planejamento das cidades.

O reconhecimento desses novos e complexos desafios, ao menos no Município de Belém, após quase 20 anos de amadurecimento democrático, representou no plano jurídico-formal mudanças significativas na tutela da vegetação das áreas de domínio público urbano, com a edição do novo Plano Diretor (Lei n. 8.655/2008).

Neste instrumento, que serve de base para o planejamento do Município, à vegetação urbana é reconhecido seu uso múltiplo no que concerne à manutenção de processos ecológicos, desde que compatíveis com os assentamentos urbanos, uma vez que este e outros bens ambientais passam a ser reconhecidos como elementos estruturadores do território municipal.

As diversidades de ordem física, ecológica, cultural e econômica buscam ser contempladas através do uso do zoneamento, que adquire diferentes dimensões e finalidades no planejamento do território municipal.

Nesse contexto, é criado um novo sistema municipal de áreas verdes e de lazer. Esta política setorial não se restringe às áreas de domínio público urbano do território municipal, englobando áreas de titularidade pública e privada sob as quais recaia interesse público.

Portanto, mais importante do que criar categorias e definições para tutelar a vegetação urbana como fez o plano de 1977, na atualidade, o estabelecimento de diretrizes e objetivos serve para nortear a atuação do poder público na proteção dessas áreas, permitindo maior flexibilidade para compatibilizá-las com demandas diversas.

Outro fator que merece atenção nesta abordagem é que o uso indireto de áreas vegetadas na legislação municipal de Belém sempre foi bastante reduzido em áreas urbanas, ficando limitado a algumas situações, mas que de forma alguma inviabilizam a possibilidade de edificação do solo urbano.

Nas áreas de domínio público urbano, em razão da multiplicidade de usos possíveis providos por espaços vegetados, o uso ativo das áreas é estimulado; mesmo áreas de preservação permanente, por exemplo, podem ser adaptadas para usos recreativos, inclusive com a implantação de infra-estruturas, e, em alguns casos, podem ser destinadas para fins habitacionais.

Ao sistematizar as disposições do novo plano diretor municipal, pudemos estabelecer que a proteção destinada às áreas verdes e de lazer no Município de Belém compreende espaços de domínio público urbano e em áreas não urbanas que sirvam à melhoria da qualidade de vida da população residente nas cidades e demais assentamentos humanos existentes no Município, seja em razão de atributos socioambientais já disponíveis, ou que necessitam ser restaurados. Já a arborização urbana deve ser entendida como um instrumento complementar e potencializador das funções ecológicas e paisagísticas das áreas verdes urbanas.

Ante o exposto, e considerando que o objetivo deste trabalho é definir o conteúdo jurídico da expressão “vegetação urbana” a partir da identificação e sistematização dos dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro que tutelem a flora no meio urbano do Município de Belém, consideramos que a vegetação urbana se restringe aos espaços vegetados e à utilização de exemplares arbóreos tutelados pelo direito que tenham por base

normas federais, estaduais ou municipais em áreas de domínio público urbano classificadas administrativamente como áreas urbanas e de expansão urbana por lei municipal, sob as quais incida a legislação urbanística para fins de parcelamento e uso do solo.

Consideramos oportuno ressaltar que apesar desta análise ter sido limitada ao aspecto formal da tutela da vegetação urbana no Município de Belém, necessário se faz complementar esta pesquisa com a verificação de sua implementação, seja no que concerne à regulamentação por parte de leis específicas e planos diretores setoriais, ainda não editados, seja através do acompanhamento das atividades do poder executivo municipal, de modo a confrontar o ideal com o real da tutela da vegetação urbana.

REFERÊNCIAS

ACSELRALD, Henri. Território, localismo e políticas de escalas. In: _____; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 13-32.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALVARENGA, Octávio Mello. **Direito agrário: reforma agrária, meio ambiente, Amazônia, índios na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 158.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Da gestão democrática da cidade. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords). **Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 259-267.

AMIN, Mário Miguel. Introdução. In: _____; XIMENES, Tereza (Orgs.). **Habitat nos países amazônicos**. Belém: Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Associação de Universidades Amazônicas, 1998. [s.p].

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARAGAN, Giulio Carlo. **História da arte como história da cidade**. São Paulo: Martins fontes, 1992.

ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. In: **Revista de direito ambiental**. n. 33. ano 9 (jan-mar). São Paulo: Revista dos tribunais, 2004.

BANEJEE, Subhabrata Bobby. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, M.; GUERRA, Lemuel Dourado (Orgs.). **Contra-discurso do Desenvolvimento Sustentável**. Belém: UNAMAZ, 2006.

BARLETT, Peggy F. Introduction. In: _____. **Urban Place: reconnecting with natural world**. United States: Massachusetts Institute of Technology, 2005. P. 1-20.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BENATTI[1], José Heder. **Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural**. Belém: Tese de Doutorado (Mimeo), 2003.

_____. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: _____ (Coord.). In: **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 235-265.

BRADLEY, Gordon Urban Forest landscapes: integrating multidisciplinary perspectives. In: _____. (org.). **Urban forest landscapes: integrating multidisciplinary perspectives**. United States: University of Washington Press, 1995. p. 3-11.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 20 de outubro de 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. **Altera o Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 46, de 5 de maio de 2005. **Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. **Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto-lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937. **Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto-Lei n. 331, de 02 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências.** Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966. **Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto-Lei n. 1.413, de 14 de agosto de 1975. **Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Institui o Código Civil.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. **Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1965. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 5.197, de 03 de janeiro de 1967. **Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972. **Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 6803, de 2 de julho de 1980. **Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981. **Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988. **Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989. **Altera a redação da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis n. 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política agrícola.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de**

Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. **Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Institui o Estatuto da Cidade.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 10.932, de 03 de agosto de 2004. **Altera o art. 4º da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 11.250, de 27 de dezembro de 2005. **Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. **Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Medida Provisória n. 2.220, de de 4 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12/09/2008.

_____. Medida Provisória n. 239, de 18 de fevereiro de 2005, convertida em lei (Lei n. 11.132, de 4 de julho de 2005). **Acrescenta artigo à Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n.24.643, de 10 de julho de 1934. **Decreta o Código de Águas.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n.3.079, de 15 de setembro de 1938. **Regulamenta o Decreto-lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1966. **Regulamenta o Capítulo 1 do Título 1 e a Seção 3 do Capítulo 4 do Título 2 da Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12/09/2008.

_____. Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966. **Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81, 82, 83, 91, 109, 111, 114, 115 e 126 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9º, 10, 11, 12, 22 e 23 da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n. 62.504, de de 8 de abril de 1968. **Regulamenta o artigo 65 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do**

Decreto-lei n. 57, de 18 de novembro de 1966. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n. 63.058 de 30 de julho de 1968. **Regulamenta o artigo 65 e seus parágrafos da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, combinado com o artigo 11 do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. **Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n. 2.788, de 28 de setembro de 1998. **Altera dispositivos do Decreto n. 1.282, de 19 de outubro de 1994.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12/09/2008.

_____. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto 2002. **Regulamenta artigos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12/09/2008.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável: dimensões e desafios.** São Paulo: Papirus, 2003.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARRERA, Franciso. **Cidade sustentável – utopia ou realidade?** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CARTER, Jane. **The Potential of Urban Forestry in Developing Countries: a Concept Paper.** Rome: FAO, 1993. [s.p].

CARVALHO, David Ferreira. Desenvolvimento Sustentável e seus limites teórico-metodológicos. In: **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. 2 ed. Belém: UNAMAZ; NAEA, 2006. p. 195-224.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 16 ed. rev., ampl. e atual. até 30.06.2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTELLLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 10 ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CHUCRE, Fernando. **Projeto de Lei n. 20/2007, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 8 set 2008.

COIMBRA, Lelo. **Projeto de Lei n. 846/2008, que altera a Lei n. 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 10 set 2008.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **Nova Carta de Atenas 2003: a Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI**. Disponível em: <http://www.ceu-ectp.org/e/athens/>. Acesso em: 3 mar 2008.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei n. 9.605/1998**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

COMUNIDADE EUROPÉIA. **Declaração de Hannover**. Disponível em: www.sustainable-cities.org/docroot/sustainablecities/han-call_portuguese.htm. Acesso em: 10 mar 2007.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução n. 302, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno**. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 10 maio 2008.

_____. Resolução n. 303, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente.** Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 10 maio 2008.

_____. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. **Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente – APP.** Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 10 maio 2008.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira.** Curitiba: Juruá, 2006.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. Desenvolvimento sustentável, globalização e desenvolvimento econômico. In: XIMENES, Tereza (Org) **Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21.** Belém: UFPA, NAEA, 1997. p. 71-114.

CRETELLA JR. José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Forense, 1990.

CRONON, William. **Uncommon Ground: rethinking the human place in nature.** New York: Norton & Company, 1996.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro Willian Barbosa. **Enciclopédia da Floresta - O alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2002

DAJOZ, Roger. **Princípios de ecologia.** 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

DEVELOPMENT OF URBAN GREENSPACES TO IMPROVE THE QUALITY OF LIFE IN CITIES AND URBAN REGIONS (URGE). Disponível em: http://cordis.europa.eu/data/PROJ_FP5/ACTIONeqDndSESSIONeq112362005919ndDOCEq605ndTBLeqEN_PROJ.htm. Acesso em: 20 jul 2007.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da cidade e democracia participativa.** Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. 1ed. 2 tir. Curitiba: Juruá, 2005.

DIAS, Genebaldo Freire. **Populações marginais em ecossistemas urbanos**. 2. ed. Brasília: IBAMA, 1994.

_____. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. São Paulo: Gaia, 2002.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: NUPAUB – USP, 1994.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007. p. 72- 112.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 11-32.

ESTADO DA BAHIA. Lei n. 6.569, de 17 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre a Política Florestal do Estado da Bahia e dá outras providências**. Disponível em: www.al.ba.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Decreto n. 6.785, de 23 de setembro de 1997. **Aprova o Regulamento da Lei nº 6.569, de 17 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Florestal do Estado da Bahia e dá outras providências**. Disponível em: www.al.ba.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 10.431, de 20 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências**. Disponível em: www.al.ba.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DE ALAGOAS. **Constituição do Estado do Alagoas**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.ale.al.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 4.682, de 17 de julho de 1985. **Declara protegidas as Áreas com vegetação de Mangue no Estado de Alagoas**. Disponível em: www.ale.al.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 5.745, de 19 de outubro de 1995. **Dispõe sobre a regulamentação do plantio de árvores frutíferas tropicais e leguminosas nas áreas de domínio das rodovias estaduais do estado de Alagoas**. Disponível em: www.ale.al.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 5.854, de 14 de outubro de 1996. **Dispõe sobre a Política Florestal no Estado de Alagoas**. Disponível em: www.ale.al.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Decreto n. 4.631, de 06 de abril de 1981. **Dispõe sobre normas referentes às condições mínimas de proteção ambiental, previstas no artigo 133, § 1º da Ementa Constitucional do Estado de Alagoas**. Disponível em: www.ale.al.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DO CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.al.ce.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 10.147, de 1º de dezembro de 1977. **Dispõe sobre o disciplinamento do uso do solo para proteção dos recursos hídricos da Região Metropolitana de Fortaleza e dá outras providências**. Disponível em: www.al.ce.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.al.es.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei 4.287, de 27 de novembro de 1989. **Dispõe sobre a arborização, com árvores frutíferas, ornamentais ou essências nativas, nos projetos de construção e conservação de rodovias estaduais**. Disponível em: www.al.es.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 5.361, de 30 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre a Política Florestal do Estado do Espírito Santo.** Disponível em: www.al.es.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 7.943, de 16 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos.** Disponível em: www.al.es.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DO MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão.** Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.al.ma.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 5.405 de 08 de abril de 1992. **Dispõe sobre o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão.** Disponível em: www.al.ma.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 8.528, de 07 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado do Maranhão.** Disponível em: www.al.ma.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei n. 10.793/1992. **Dispõe sobre a proteção de mananciais destinadas ao abastecimento público no Estado.** Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei nº 13.635, de 12 de julho de 2000. **Declara o Buriti de interesse comum e imune de corte.** Disponível em: www.al.mg.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DO PARÁ. **Constituição Estadual do Pará.** Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei Complementar Estadual n. 1, de 18 de janeiro de 1990. **Estabelece normas e requisitos para a criação e incorporação de Município e dá outras providências.** Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei n. 5.630, de 20 de dezembro de 1990. **Estabelece normas para a preservação de áreas dos corpos aquáticos, principalmente as nascentes, inclusive os "olhos d'água" de acordo com o artigo 255, inciso**

II de Constituição Estadual. Disponível em:
www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei n. 5.887, de 09 de maio de 1995. **Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente.** Disponível em:
www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei n. 6.116, de 03 de abril de 1998. **Dispõe sobre a proibição de construção de unidades habitacionais às proximidades de fontes de abastecimento de água potável no Estado do Pará.** Disponível em:
www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei n. 6.194, de 12 de janeiro de 1999. **Proíbe a extração das plantas arbustivas e arbóreas, denominadas de mangues.** Disponível em:
www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei n. 6.462, de 04 de julho de 2002. **Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação.** Disponível em:
www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Lei n. 6.895, de 1º de agosto de 2006. **Declara de preservação permanente, de interesse comum e imune ao corte no Estado do Pará, a castanheira .** Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/alepa/bleis.php Acesso em: 18 set 2008.

ESTADO DO PARANÁ. **Constituição Estadual do Paraná.** Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.alep.pr.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 12.248, de 31 de julho de 1998. **Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC.** Disponível em:
www.alep.pr.gov.br. Acesso em: 20/08/2008.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição do Rio Grande do Norte.** Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.al.rn.gov.br Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 9.519, de 21 de janeiro de 1992. **Institui o código florestal do estado de Rio Grande do Sul.** Disponível em:
www.al.rs.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Decreto n. 34.256, de 02 de abril de 1992. **Cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação**. Disponível em: www.al.rs.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 11.520, de 03 de agosto de 2000. **Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: www.al.rs.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei n. 5 793, de 15 de outubro de 1980. **Dispõe sobre a proteção e melhoria da qualidade ambiental e da outras providências**. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 6.063, de 24 de maio de 1982. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano**. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 11.986, de 12 de novembro de 2001. **Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza**. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Decreto Estadual n. 14.250, de 5 de junho de 1981. Regulamenta a Lei n. 5 793, de 15 de outubro de 1980. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: www.al.sp.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei n. 9.509, de 20 de março de 1997. **Dispõe sobre a Política Estadual do Meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação**. Disponível em: www.al.sp.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

_____. Lei Estadual n. 9.866, de 28 de novembro de 1997. **Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo**. Disponível em: www.al.sp.gov.br. Acesso em: 20 ago 2008.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: SAFE, 1999.

FEIBER, Silmara Dias. **Áreas verdes urbanas imagem e uso - o caso do passeio público de Curitiba (PR)**. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewFile/3385/2714>. Acesso em: 22 nov 2007.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para os Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003

FERRARI, Sérgio. **A Constituição estadual e a federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRY, Luc. **Le Nouvel Ordre Écologique: l'arbre, l'animal et l'homme**. Paris: Grasset & Fasquelle, 1992.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações ambientais na Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 465-490.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FRANCO, Maria Assunção. **Desenho Ambiental: Introdução à Arquitetura da Paisagem com o Paradigma Ecológico**. São Paulo: Annablume, 1997.

FREITAS, Vladmir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FURLAN, Valéria. **Imposto predial e territorial urbano**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: BUGARIN, Mauricio Soares et al. (Coords) **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003. p. 139-178.

GIRARDET, Herbert. **Cities, people, planet: livable cities for a sustainable world**. Chischester, Inglaterra: John Wiley & Sons Ltd, 2004.

GRUPO DE PERITOS SOBRE O AMBIENTE URBANO. **Relatório Cidades Européias Sustentáveis**. Bruxelas: Comissão Européia. Disponível em: http://www.urbanismo-portugal.net/textos/textosdereferencia/cid_europ_sust_relato.pdf. Acesso em: 12 jan 2008.

GUILLEN, Ramon Folch i. Ecologia urbana e desenvolvimento sustentável: natureza e artefato, fronteira evanescente. In: MENEGAT, Rualdo e ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental das cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFGRS, 2004. p. 79-91.

GUZZO, Perci; CARNEIRO, Regina Maria Alves; OLIVEIRA JÚNIOR, Hamilton de. Cadastro municipal de espaços livres urbanos de ribeirão preto (SP): acesso público, índices e base para novos instrumentos e mecanismos de gestão. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**. Vol. 1, N. 1, 2006. Disponível em: http://www.revsbau.esalq.usp.br/artigos_cientificos/artigo03.pdf. Acesso em: 13 fev 2007.

HEALY, Robert G. Forests in a Urban Civilization: Land Use, Land Markets. Ownership, and Recent Trends. In: BRADLEY, Gordon A. (Ed). **Land Use in Forest Resources in a Changing Environment: The Urban/Forest Interface**. Seattle: University of Washington Press, 1984. p. 17-35.

HILDERBRAND, Elisabeth, GRAÇA, Luiz Roberto; HOEFLICH, Vitor Afonso. **Valoração contingente na avaliação econômica de áreas verdes urbanas – estrutura verde da cidade**. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/floresta/article/viewFile/2353/1967>. Acesso em: 27 set 2007.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **Belém Sustentável 2007**. Disponível em: www.imazon.org.br. Acesso em: 10 jan 2008

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Portaria 77-N, de 20 de setembro de 1999. **Estabelece critérios e procedimentos administrativos para instrução do processo de criação das Unidades de Conservação**. Disponível em: www.ibama.gov.br. Acesso em: 10.05. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA; WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL. **Pesquisa de opinião pública “pegada ecológica”**. Disponível em: assets.wwf.org.br/downloads/fase_ibope_bus_wwf___relatorio_de_tabelas.pdf. Acesso em: 12 jun 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Noções básicas de cartografia**. Rio de Janeiro: IBGE, 1998

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Censo brasileiro de 2001**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 25 ago 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n. 17-b de 22 de dezembro de 1980. **Parcelamento de imóveis rurais**. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 10.05. 2008.

_____. Instrução Normativa n. 50/97. **Estabelece as Zonas Típicas de Módulo - ZTM e estende a Fração Mínima de Parcelamento - FMP prevista para as capitais dos estados a outros municípios**. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 10.05. 2008.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Good practices for urban greening**. Washington, IADB, 1997. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=358917>. Acesso: 17 jul 2007.

KANE, G. Stanley. Restoration of preservation?: reflections on a clash of environmental philosophies. In: BALDWIN, A. Dwight; DE LUCE, Judith; PLETSCHE, Carl (Orgs.). **Beyond preservation: restoring and inventing landscapes**. London, Great Britain: University of Minnesota Press, 1994. p. 69-84.

KENDLE, Tony, FORBES, Stephen. **Urban Nature Conservation: landscape management in the urban countryside**. London: E & FN Spon, 1997.

KNUTH, Lidja. **Legal and Institutional Aspects of Urban and Peri-Urban Forestry and Greening**. Rome: FAO, 2005.

LEE, Kai N. *An Urbanizing World*. In: **State of the world 2007: our urban future – a World Watch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2007. p. 3-21.

LEE, Robert G. Implications of contemporary community organization and social values for forest management on the residential/ wild land interface. In: BRADLEY, Gordon A. (org.). **Land use and Forest resources in a changing environment: the urban / forest interface**. United States: University of Washington Press, 1984. p. 119-132.

LEITE, Jose Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. Novas tendências e possibilidades do direito ambiental no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos; _____ (orgs.) **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 181-192.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl. 4 tir. São Paulo: Método, 2005.

LIMA NETO, E. M.; Resende, W. X.; SENA, M. G. D.; Melo & Souza. Análise das áreas verdes das praças do bairro centro e principais avenidas de Aracaju - SE. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**, v. 2. [s.l]: [s.e], 2007.p. 17-33.

LISBOA, Rogério. **Projeto de Lei n. 1092/2007, que estabelece critérios para regularização fundiária de favelas, mocambos, malocas, palafitas e loteamentos irregulares e Altera a Lei nº 6.015, de 1973**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposições>. Acesso em: 10 set 2008.

LOBODA, Carlos Roberto; DE ANGELIS, Bruno Luiz Domingos. **Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções**. Disponível em: <http://www.amda.org.br/assets/files/areasverdesurbanas.pdf>. Acesso em: 10 mar 2007.

LORD, Charles P; STRAUSS Eric; TOFFLER, Aaron. **Natural cities: urban ecology and the restoration of urban ecosystems**. New York: Lincon Institute, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 11 ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 218-230.

McCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lúcia Moreira. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. In: **Revista de Direito Ambiental** n. 2 (abr-jun de 1996). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 71-76.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 1999.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. São Paulo: Forense universitária, 2005.

MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lúcia. **Vegetação urbana**. Porto Alegre: Masquatro, 2005.

MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. atual. por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Cecília Campello do Amaral. Agenda 21 local – um glossário analítico para o debate. In: ACSELRALD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2006.

MILLER, Robert W. **Urban Forestry: Planning and Managing Urban Greenspaces**. 2 ed. New Jersey, United States: Prentice Hall, 1997.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Instrução Normativa SRF n. 643, de 12 de abril de 2006. **Dispõe sobre convênio com o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do imposto sobre a Propriedade**. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br Acesso em: 10.05. 2008.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005.

MOLL, Gary. Urban Forestry: a national initiative. In: BRADLEY, Gordon A. (Org.). **Urban forest landscapes: integrating multidisciplinary perspectives**. United States: University of Washington Press, 1995. p. 12-16.

MORAES, Luis Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo de. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**. v. 25. n. 100 out/dez. 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. p. 127-162.

MOYSÉS, Aristides. **Será que as cidades serão portadoras de esperança (2)?** Disponível em: http://observatoriodasmetroplites.ufrj.br/download/txt_ary.pdf. Acesso em: 20 mar. 2007.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

MUNICÍPIO DE BELÉM. Lei n. 4966, de 22 de agosto de 1961. **Disciplina a realização de arruamentos e loteamentos nos Município de Belém e dá outras providências**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.038, de 28 de setembro de 1977. **Cria o PLANAVERBE - Plano de Áreas de Belém**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.054, de 27 de dezembro de 1977. **Aprova o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.068, de agosto de 1978. **Introdução ao Sistema Normativo do Uso do Solo Urbano do Município de Belém - LISNUSO**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7191, de 15 de dezembro de 1981. **Estabelece o mínimo de metros quadrados de áreas verdes por habitante no município de Belém**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.399, de 11 de janeiro de 1988. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Belém**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. **Lei Orgânica do Município de Belém (LOMB)**, de 30 de março de 1990. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7603, de 13 de janeiro de 1993. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém**. Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 7.709, de 18 de maio de 1994. **Dispõe sobre a preservação e proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município de Belém.** Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei Complementar n. 2, de 19 de julho de 1999. **Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém.** Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

_____. Lei n. 8.655, de 30 de julho de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras Providências.** Disponível em: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 12 set 2008.

NAREDO, José Manuel; RUEDA, Salvador. **La ciudad sostenible: resúmen y conclusiones.** Disponível em: habitat.aq.upm.es. Acesso em: 16 mar 2007.

NASCIMENTO, José Rente; KRISHNAMURTHY, L.; KEIPI, Kari Juhani. Areas verdes urbanas en Latinoamérica: una Introducción. In: KRISHNAMURTHY L.; NASCIMENTO, José Rente (Eds.). **Áreas Verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe.** México: BID, 1997. [s.p].

NOLON, John. **Open Ground: Effective Local Strategies for Protecting Natural Resources.** Washington: Environmental Law Institute, 2003.

NOWAK; David J.; DWYER, John F.; CHILDS, Gina. Los beneficios y costos del enverdecimiento urbano. In: KRISHNAMURTHY L.; NASCIMENTO, José Rente (Eds.). **Áreas Verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe.** México: BID, 1997. [s.p].

ODUM, Eugene. **Fundamentos da ecologia.** 7 ed. Lisboa, Portugal: calouste gulbenkian, 2004.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano.** Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>. Acesso em: 12 mar 2007.

_____. **Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos.**

Disponível em: <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>. Acesso em: 13 dez 2008

_____. **Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos.**

Disponível em: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2072&catid=10&typeid=25&subMenuId=0>. Acesso em: 13 dez 2008

_____. **Agenda Habitat.** Disponível em:

http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf
. Acesso em: 12 dez 2006.

_____. **Agenda 21.** Disponível em:

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>. Acesso: 13 set 2007.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito.** Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PALSULE, Sudhanshu S. O desenvolvimento sustentável e a cidade. In: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (Orgs). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental das cidades: estratégias a partir de Porto Alegre.** Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 31-58.

PEREIRA, Mauri César Barbosa; SANTOS, Anadalvo Juzeiro dos; BERGER, Ricardo; CHAVES NETO, Anselmo. **Políticas para conservação de áreas verdes urbanas particulares em Curitiba – o caso da bacia hidrográfica do rio Belém.** Disponível em:

<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/floresta/article/viewFile/5511/4041>. Acesso em: 20 set 2007.

PHILIPPI JR., Arllindo; BRUNA, Gilda Collet. *Enverdecimiento urbano en Brasil: un estudio de caso.* In: KRISHNAMURTHY L.; NASCIMENTO, José Rente (Eds.). **Áreas Verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe.** México: BID, 1997.

PILOTTO, Jane. **Rede verde urbana: um instrumento de gestão Ecológica.** Florianópolis: UFSC, 2003. Tese de doutorado (Mimeo).

PLATT, Rutherford H. The ecological city: Introduction and overview. In: _____; ROWNTREE, Rowan A.; MUICK, Pamela C.. **The ecological city: preserving and restoring urban biodiversity**. Cambridge, Estados Unidos: University of Massachusetts Press, 1994. p. 1-15.

PIRES, Mauro Oliveira. A perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: LITTLE, Paul (Org) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Pierópolis, 2003. p. 373-384

PORTNEY, Kent E. **Taking sustainable cities seriously**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003.

RODENBURG, Caroline A.; LEEUWEN, Eveline S. van; KAMP, Peter Nij. **A comparative framework of assessment indicators for urban greenspaces - Research Memorandum 2002-27**. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/dgr/vuarem/2002-27.html>. Acesso em: 14 abr 2007.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel rural – agrariedade, ruralidade e rusticidade**. Curitiba: Juruá, 2007.

RIBEIRO, Zezéu. **Projeto de Lei n. 31/2007, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 8 set 2008.

ROWNTREE, Rowan A. Towards Ecosystem Management: Shifts in the Cores and the Context of Urban Forest Ecology. In: BRADLEY, Gordon A. (org.). **Urban forest landscapes: integrating multidisciplinary perspectives**. United States: University of Washington Press, 1995. p. 43-59.

RUANO, Miguel. **Ecourbanismo: entornos urbanos sostenibles. 60 proyectos**. Espãna: Editorial Gustavo Gili, S. L., 1999.

RYAN, Robert L.; ROBERT E. Grese. Urban Volunteers and the Environment: Forest and Prairie Restoration. In: BARLETT, Peggy F. **Urban Place: reconnecting with natural world**. United States: Massachusetts Institute of Technology, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova -Revista de Cultura e Política**. N. 39. [s.l]: [s.e], 1997. p. 105-124.

_____. Estudos Territoriais de desigualdades sociais. **Seminário**. São Paulo: PUC, 2001. Disponível em: www.cedest.info/Boaventura.pdf. Acesso em: 12 fev 2008.

SANTOS, Helio de Oliveira. **Projeto de Lei n. 5894/2001, que regula os loteamentos fechados**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 8 set 2008.

SANTOS, Myrna Gouveia dos. Legislação ambiental e política agrária: reserva legal e áreas de preservação permanente no projeto de assentamento do Itabocal –Pa. Belém: Paka-Tatu, 2003.

SARLET, Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SATTERTHWAITE, David. Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável. In: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental das cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 129-172.

SCIORILLI, Marcelo. **Direito de propriedade e política agrária**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Forense, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. Resolução n. 313, de 30 de junho de 1983. **Suspende a execução do artigo VI e seu parágrafo único da Lei Federal n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso: 15 jun 2008.

_____. Resolução n. 9, de 7 de junho de 2005. **Suspende a execução da lei municipal n. 2.200, de 3 de junho de 1983, que acrescentou o parágrafo 4º**

do artigo 27 da Lei Municipal n. 1.444, de 13 de dezembro de 1966, ambas do Município de Sorocaba, no estado de São Paulo, e em parte, a execução do artigo 12 da Lei Federal n. 5.868, de 12 dezembro de 1972 no ponto em que revogou o artigo 15 do Decreto-Lei Federal n. 57, 18 de novembro de 1966. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso: 15 jun 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. ver. e atual. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Rogério. **Projeto de Lei n. 2454/2003, que dispõe sobre parcelamentos do solo urbano realizados na forma de condomínio**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 8 set 2008.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência ambiental**. 1. Ed. 4 tir. Belo Horizonte: Juruá, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Arborização urbana e meio ambiente – aspectos jurídicos. In: **Revista de direito ambiental**. n. 16. ano 4 (out-dez). São Paulo: Revista dos tribunais, 1999.

_____. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SMITH, David M. Silviculture at the urban/forest interface. In: BRADLEY, Gordon A. (org.). **Land use and Forest resources in a changing environment: the urban / forest interface**. United States: University of Washington Press, 1984. p. 101-108.

SOARES, Mozart Pereira. **Verdes urbanos e rurais: orientações para arborização de cidades e sítios campesinos**. Porto Alegre: Cinco continentes, 1998.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 53-64.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: _____; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 111-130.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso em Mandado de Segurança 1112/PR. **Reconhece que o Município é o ente federado para expedir licença para construir**. Relator: Min. José de Jesus. Segunda Turma. Julgado em: 31 mar 1993. Publicado em: [s.d]. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 18 set 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1086/SC. **Declara inconstitucional o art. 182, § 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, por contrariar o art. 225, § 1º, IV da Carta da República**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. Julgado em: 10/08/2001. Publicado em: 10/08/2001. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade n. 3.540-1 DF. **Considera constitucional a alteração introduzida no art. 4º do Código Florestal pela Medida Provisória n. 2.166-67**. Relator Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Decisão: [s.d]. Publicação: 3 de fev 2006. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 5 fev 2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Recurso Extraordinário n. 93850/MG. **Reconhece a inconstitucionalidade do artigo 6º, e seu parágrafo único da Lei federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgado em: 20/05/1982. Publicado em: 27/08/1982. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Recurso extraordinário n. 169077/MG. **Reconheceu competência constitucional ao Município para legislar sobre meio ambiente**. Primeira Turma. Relator: Min. Octavio Gallotti. Julgado em: 05/12/1997. Publicado em: 27/03/1998. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 set 2008.

_____. Recurso Extraordinário n. 140773-5/SP. **Declarou a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei federal n. 5.868, de 12.12.1972, no ponto em que revogou o art. 15 do Decreto-lei n 57, de 18.11.1966.**

Relator: Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Decisão: 08/10/1998. Publicação: 04/06/1999. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 set 2008.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana - Instituição e Gestão Contemporânea Dimensão Participativa.** São Paulo: Forum, 2005. p. 64-65.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível 70020966388. **Reconhece a prevalência do princípio da destinação do imóvel para determinação de incidência do ITR e não do IPTU.** Relator: Des. Roque Joaquim Volkweiss. Julgado em: 12/12/2007. Publicado em: 19/12/2007.

THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural.** Trad: João Roberto Martins Filho. São Paulo: Cia. das letras, 1988.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRINDADE, Antônio A. C. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional.** Porto Alegre: SAFE, 1993.

TURNER, Frederick. The invented landscape. In: BALDWIN, A. Dwight; DE LUCE, Judith; PLETSCHE, Carl (Orgs.). **Beyond preservation: restoring and inventing landscapes.** London – Great Britain: University of Minnesota Press, 1994. p. 35-66.

TZOULAS, K., JAMES, P. **Finding links between urban biodiversity and human health and well-being.** Disponível em: http://www.els.salford.ac.uk/urbannature/outputs/papers/Tzoulas_IPRC04.pdf. Acesso: 22 jul 2007

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (UNSTATS). **Population density and urbanization.** 2008. Disponível em: unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/densurbmethods.htm. Acesso: 2 jan 2008

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, SP: autores associados editora, 2003.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VICHI, Bruno de Souza. O Direito Urbanístico e as regras de competência na Constituição brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007. p. 113- 127.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002.

WALDMAN, Maurício. **Meio ambiente & Antropologia**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2006.

WANDERVAL, Bispo. **Projeto de Lei n. 3057/2000, que inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 8 set 2008.

WEBER, Max. A dominação não-legítima: tipologia das cidades. In: **Economia e Sociedade**. vol 2. Brasília: UNB, 1999. p. 408-494.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford, Inglaterra: Oxford press, 1987.

WORLD WATCH INSTITUTE. **State of the world 2007: our urban future – a World watch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2007.

WORLD WILDLIFE FUND – BRASIL; INSTITUTO BRASILEIRO de OPINIÃO E PESQUISA ESTATÍSTICA. **Planeta Vivo**. Disponível em: http://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/index.cfm?uNewsID=14140. Acesso em: 29 mai 2008.

ZANOLLO NETO, Antonio. Conselho nacional do meio ambiente: uma análise jurídico-normativa. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO,

Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. **Política Nacional de Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6938/1981**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.